

*Thèse Paris (droit)
1911.*

UNIVERSITÉ de PARIS

FACULTÉ de DROIT

Les Immunités des Consuls

Thèse pour le doctorat présentée et soutenue

le 16 Décembre 1911

PAR

ALBERT LE GRAND

Président. M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Suffragants. { M. WEISS, Professeur.
 { M. PILLER, Professeur.



BEAUVAIS

IMPRIMERIE A. DUMONTIER, 23, RUE SAINT-ANDRÉ
16 Décembre 1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES IMMUNITÉS DES CONSULS

UNIVERSITÉ de PARIS

FACULTÉ de DROIT

Les Immunités des Consuls

L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu

le 16 Décembre 1911

PAR

ALBERT LE GRAND

Prèsident. M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Suffragants. { M. WEISS, Professeur.
 { M. PILLER, Professeur.



BEAUVAIS

IMPRIMERIE A. DUMONTIER, 23, RUE SAINT-ANDRÉ

1911

La faculté de droit n'entend donner aucune approbation ni improbation aux idées émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

Benoît. — Etude sur les capitulations entre la France et la Turquie.

Bonfils et Fauchille. — Manuel de droit public international.

Borel. — De l'origine et des fonctions des Consuls, 1807.

Bousquet. — Agents diplomatiques et consulaires, 1883.

Calvo. — Le droit international théorique et pratique.

De Clercq et De Vallat. — Guide des Consulats.

De Clercq. — Recueil des traités.

De Cassy. — Mémoires inédits. — Causes célèbres.

Demangeat. — Condition Civile des Etrangers en France, 1844.

Funck-Brendano et Sorel. — Droit des gens.

Féraud Giraud. — Etats et Souverains.

Lehr. — Manuel des Agents diplomatiques et consulaires, 1888.

Leroy. — Les Consulats et les Ambassades.

Ch. de Martens. — Guide diplomatique.

- Merlin.* -- Répertoire Ve Consul.
De Miltitz. — Manuel des Consuls.
Pillaut Julien. — Manuel de droit consulaire,
1910.
Pinheiro Ferreira. — Cours de droits.
Pradier-Fodéré. — Traité de droit international public.
Salles. — Les Origines des premiers consuls de la nation française à l'étranger.
De Steck. — Essai sur les Consuls.
C. Stowell. — Le Consul, thèse 1909.
Vattel. — Le droit des gens.
C. M. Tobar y Borgono. — Du conflit international.

Périodiques :

- Annuaire de l'Institut de droit international.
Journal de droit international privé.
Revue de droit international et de législation comparée.
Revue de droit international privé et de droit pénal international.
Journal du Palais.
Dalloz. — Répertoire général de Jurisprudence.
Sirey. — Recueil des lois et arrêts.



INTRODUCTION

Dès que les peuples eurent acquis une cohésion suffisante ; dès que chez eux avec l'unité se fut développée une vie politique et économique de plus en plus intense, ne pouvant vivre isolés les uns des autres ; ils ont éprouvé le besoin d'entretenir entre eux des relations ; et pour cela les divers gouvernements ont employé des agents : Ces agents comme nous allons le voir se divisent en deux catégories, les diplomates et les consuls, qui, s'ils ont des fonctions différentes concourent à un même but, la protection des intérêts de leur pays.

Les agents diplomatiques ont une mission avant tout représentative, ils représentent le souverain qui les nomme auprès du souverain du pays, où ils sont envoyés.

Chargés d'entretenir avec le gouvernement étranger des relations internationales politiques, sociales et économiques, ils doivent, tout en tenant compte de leurs instructions secrètes :

1) Faire valoir habilement les droits de leur souverain et les intérêts de leur pays, comme le dit Ch. de Martens ils doivent agir *suaviter in modo et fortiter in re.*

2) Observer, prendre des informations précises sur les événements accomplis près d'eux ; s'informer des choses même en dehors de leur mission spéciale, si de près ou de loin elles peuvent affecter les intérêts de leur pays — suivre les débats parlementaires et les polémiques de la presse — surveiller les luttes d'influence — envoyer des rapports circonstanciés et complets non seulement sur l'objet de leur mission, mais sur toutes choses d'intérêt public.

3) Protéger les nationaux, appuyer et faire valoir leurs réclamations contre les dénis de justice, les abus de pouvoir ; dont ils ont pu avoir à souffrir de la part des agents du pouvoir local ; mais ils doivent le faire avec prudence, tact et modération, ils ne peuvent intervenir qu'auprès du Ministre des affaires étrangères.

Qu'elles sont maintenant les fonctions et le rôle des consuls :

Les consuls ont de tout temps été créés pour protéger leurs nationaux à l'étranger et tel est l'esprit des circulaires et instructions du ministère des affaires étrangères. Prenons en une entre toutes et voyons ce qu'elle dit à ce sujet par exemple celle du 8 août 1814 qui s'exprime en ces termes : « Les consuls défendent auprès des autorités étrangères leurs nationaux, lorsqu'on viole à leur égard, soit la justice naturelle, soit les traités, lorsqu'on écarte à leur détriment, soit des dispositions, soit des formes établies par les

lois du pays, dans le cas où ils sont sujets à ces lois; ils réclament en faveur de nos négociants et de nos navigateurs, les droits et avantages, qui ont été stipulés par les traités et veillent à ce que ces stipulations ne soient pas éludées; ils sollicitent pour eux toutes les facilités, qui n'étant point accordées par ces traités, peuvent être données sans porter atteinte aux lois et intérêts du pays; ils pourvoient à ce que les affaires, qui intéressent nos nationaux et dont la décision appartient aux autorités étrangères soient expédiées avec promptitude et conformément à la justice; ils s'appliquent à écarter tous les obstacles, qui peuvent nuire aux progrès de notre commerce en général et gêner les opérations particulières des négociants, surtout dans les rapports qu'ils ont avec les douanes. »

Il ne faut pas oublier que les Français habitant un pays étranger sont toujours soumis aux lois du pays de leur résidence. L'examen des diverses conventions conclues entre pays de chrétienté nous prouve, par leurs diverses stipulations, qu'elles ont pour but d'assurer aux français le même traitement que celui imposé aux nationaux et non de les faire échapper à la législation locale et par là, de leur créer une situation privilégiée en les soustrayant aux lois pénales, civiles, de police et de sûreté.

Aussi lisons nous dans l'instruction du 8 août 1814 « non seulement les consuls ne déféreront

pas aux demandes des négociants et navigateurs qui auraient pour objet des choses contraires aux lois du pays ou à nos ordonnances et règlements; mais ils réprimeront avec soin de tels écarts et interdiront aux nationaux toute démarche, qui serait évidemment contraire à nos intérêts politiques et commerciaux ».

Mais dans ce rôle de protecteurs de leurs nationaux ils ne sauraient être que leurs avocats. Aussi l'instruction du 8 août 1814 et la circulaire du 16 mai 1849 leur recommande de protester toujours dans une forme convenable. Si leurs réclamations ne sont pas accueillies, ils doivent en informer le ministre. Cependant dans les cas particulièrement graves, ils sont autorisés par l'article 16 de l'ordonnance du 7 novembre 1833 et la circulaire du 11 avril 1856 à faire appel directement aux forces navales françaises. Ces cas se feront de nos jours de plus en plus rares et grâce au développement des communications, le consul pourra la plupart du temps prendre l'avis de son gouvernement et il n'agira plus de sa propre initiative, sauf parfois le péril étant pressant.

Ils ont aussi une certaine mission de contrôle sur leurs nationaux. L'ordonnance du 25 octobre 1833 leur accorde certains pouvoirs pour vérifier et délivrer des passeports.

Les actes authentiques, reçus à l'étranger par les autorités locales, doivent recevoir la signature du consul pour avoir force probante en France.

La circulaire ministérielle du 16 juin 1873 leur enjoint de veiller à ce que les français ne puissent pas, en séjournant à l'étranger échapper aux obligations du service militaire.

Le baron F. de Cussy dans ses mémoires inédits énumère ainsi les attributions des consuls : « Surveiller les gens de mer de leur nation, expédier les bâtiments marchands et viser leurs papiers de bord.

— Régler à l'amiable, ou comme arbitres, les différends et les contestations entre leurs nationaux et qui leur sont déférés par eux.

— Faire tous les actes conservatoires en faveur des nationaux absents, en cas de naufrage et de sauvetage de bâtiments de leur pays — en cas de décès de leurs compatriotes, surtout quand il y a des mineurs — recevoir des dépôts en leur chancellerie — faire procéder dès le décès des testateurs à l'ouverture des testaments, déposés en chancellerie — surveiller leurs successions dans l'intérêt des tiers absents.

— Marier leurs nationaux dans les pays qui admettent ce droit.

— Maintenir intacts les honneurs dus au pavillon national et aux commandants des forces navales de leur pays ».

Ils ont aussi à côté de ce rôle, que nous qualifierons de rôle d'agents d'exécution, un rôle qui se rapproche de celui des diplomates, un certain

rôle d'agents d'observation. Laissons encore la parole au baron de Cussy.

« Ils doivent entretenir avec leur gouvernement une correspondance active *sur tous les sujets* qui sont de nature à l'intéresser.

— Surveiller l'application et l'exécution des traités.

— Signaler à la légation entretenue par leur gouvernement auprès du souverain territorial ainsi qu'à leur gouvernement lui-même, les violations, qui auraient eu lieu et toutes circonstances relatives au commerce, ou à l'esprit public, qui seraient de nature à intéresser le service du pays qui les emploie ».

Si nous établissons un parallèle entre ce que nous venons de dire à propos des agents diplomatiques et à propos des consuls nous constatons, que les premiers sont essentiellement des agents politiques, représentant la personne de leur souverain, retirant de cette situation un prestige, que n'ont pas les seconds envoyés par leur gouvernement, spécialement pour protéger leurs concitoyens et veiller aux intérêts du commerce national.

On a dit : « L'élément essentiel qui distingue l'agent diplomatique est sa représentation politique, qui ne dépend pas seulement de l'autorité que lui a donné sa nomination, mais du caractère

de ses fonctions — de la faculté d'assurer à son état le respect des tiers et d'accepter en son nom les obligations des autres. Le consul au contraire a des attributions bien plus restreintes.

— Ses devoirs sont uniquement des devoirs d'ordre social ou particulier, en tant qu'il ne parle pas généralement au nom de l'état, comme organisme politique indépendant, mais qu'il agit seulement au nom de la nation protégeant les intérêts particuliers et sociaux des citoyens et s'efforçant de développer et d'encourager le commerce entre les deux pays ».

Mais pour leur permettre aux uns et aux autres de mener à bien la mission, qui leur est confiée, il faut leur assurer une certaine liberté d'action, une certaine sécurité et on ne le peut qu'en leur accordant des privilèges, des immunités. Ici l'importance plus ou moins grande du rôle qu'ils jouent, va creuser entre eux une profonde différence.

Les agents diplomatiques jouissent de l'exemption totale de juridiction, de l'inviolabilité de leur personne, inviolabilité qui s'étend à toute personne qui fait partie de leur entourage officiel; de l'inviolabilité de l'hôtel de l'ambassade ou de la légation et d'autres prérogatives comme celle du culte privé; de l'exemption de certains impôts. Nous nous étendrons plus longuement sur ce sujet dans le Titre II, Chapitre I. Les consuls eux resteront soumis à la juridiction locale; on leur

accordera bien une certaine immunité personnelle et encore pas toujours. L'inviolabilité de l'hôtel sera réduite à celle des archives du consulat et tous les privilèges dont ils pourront se prévaloir seront réduits à l'avenant.

Cependant, vu l'importance de plus en plus grande des fonctions des consuls, une tendance de nivellement se manifeste de plus en plus, soit en abaissant la situation des agents diplomatiques, soit en élevant celle des consuls ; nous partageons cette dernière manière de voir. Mais ceci ne saurait-être que l'avenir. Examinons d'abord leurs privilèges et immunités dans l'ancien droit et dans le droit actuel.



TITRE PREMIER

L'Ancien Droit

Dès l'antiquité, nous trouvons chez les grecs et chez les égyptiens des institutions, qui sont l'ébauche des consulats tels qu'ils existent aujourd'hui. Pendant un certain laps de temps, durant toutes les invasions des barbares, le commerce périclita et l'institution consulaire dont il était la cause suivit sa fortune ; mais, déjà avant les croisades et surtout à partir de cette époque nous les voyons reflleurir et par le fait même nous assistons à la renaissance des consulats.

Les consuls furent d'abord élus par les principaux négociants et armateurs des villes qu'ils représentaient ; peu à peu désirant affermir leur situation très instable : (en effet on les déposait aussi facilement qu'on les nommait) ; ils prirent l'habitude de demander et de recevoir leur nomination de leurs souverains eux-mêmes ; aidés en cela par ces derniers, dès qu'ils se rendirent compte de l'importance qu'avait pour eux le commerce extérieur. Alors ils furent vraiment les représentants du pays tout entier.

On ne peut « considérer comme représentant la nation les consulats entretenus au moyen-âge dans le Levant par les cités commerçantes, qui appartenaien à la France. Nous pouvons croire toutefois qu'à partir du moment où le commerce avec les infidèles fut exclusivement confié à des navires appartenant au roi de France : c'est-à-dire vers 1370, les consuls deviennent bien des consuls nationaux. A ce moment nous voyons apparaître l'expression de consul des Français, ou consul du royaume de France ».

Dès le ^x^e siècle et surtout après la conquête musulmane nous voyons naître les colonies d'étrangers, colonies homogènes, petit état dans l'état, état plus où moins autonome, émanation de la patrie. Ces colonies dans le Levant étaient d'après Depping « des enclos fermés où résidaient le consul d'une nation étrangère et les marchands ses compatriotes. Outre leurs habitations cet enclos appelé fonde ou fondique renfermait ordinairement des magasins ou boutiques, une chapelle ou même une église, un four, un bain, une taverne une boucherie et une halle aux poissons, la plupart du temps cet enclos était fortifié pour pouvoir se défendre, le consul y régnait en maître ».

Mais que ce fut en Orient ou en Occident, dès le moyen-âge les consuls eurent une très grande

SALLES — Les origines des premiers consuls de la nation française à l'étranger.

autorité « Souvent ce n'était pas seulement par d'habiles négociations qu'ils savaient agir au mieux des intérêts nationaux ; ils intervenaient d'une façon plus active et par la force armée dans les affaires intérieures et extérieures de l'état étranger en jetant à propos dans la balance les efforts réunis de la colonie entière et des navires de leur pays, qui se trouvaient à ce moment dans la région ».

Aussi ne faut-il pas s'étonner en trouvant parmi les noms des consuls de cette époque, ceux des Doria, des Médicis, des Dandolo, des Justiani, représentants les villes de Gênes, de Florence ou de Venise, durant tout le xvi^e siècle.

Des agents de cette sorte, ayant une telle autorité devaient, tout le fait prévoir, être pourvus de privilèges et d'immunités leur permettant d'exercer leurs fonctions sans aucune crainte pour eux-mêmes, soit dans leur personne, soit dans leurs biens.

Nous trouvons relatés, en effet, dans divers ouvrages ayant trait à la question, dans Borel et de Miltitz entre autres, certains passages des traités conférant aux consuls ces privilèges et immunités.

Ainsi le consul Marseillais et tous les gens de sa nation établis dans le royaume de Naples jouissent du privilège de porter les armes.

Les consuls Florentins par la Bulle d'or accordée en 1439 à la République Toscane, par Jean

Paléologue voient renouvelés à leur profit tous les anciens privilèges, immunités et prérogatives qui avaient appartenus aux Pisans. Il y fut stipulé que les Florentins seraient tenus d'arborer sur la loge de commerce (Portice) qu'ils avaient à Constantinople, le pavillon de l'empire Grec à côté de celui de la commune de Florence.

Dans les lettres accordées à la fin du ^{xiii}^e siècle aux Marseillais par le Marquis de Montferrat, seigneur de Tyr ; les consuls eurent pour prérogatives l'exemption de tout impôt et l'administration de la justice.

En 1259, Mainfroy de Savoye, confirma par un diplôme, les exemptions et privilèges de juridictions civile et criminelle accordés aux consuls de Gênes par les princes Normands. Cet usage était fondé sur un droit commun immémorial.

« On voit dans la charte de Charles II, roi de Jérusalem et de Chypre, de l'an 1299, conservée à Naples dans la Chancellerie royale que les consuls Catalans jouissaient dans ses états d'une entière immunité pour leurs personnes, maisons, officiers, domestiques ; qu'ils avaient le droit de porter toutes sortes d'armes même celles défendues par les pragmatiques du royaume, qu'ils étaient exempts de toute taxe et juges naturels de leurs compatriotes ». En vertu de lettres patentes de l'empereur Charles-Quint de l'an 1519, les

consuls de la ville de Barcelone dans le royaume de Naples et dans celui de Sicile jouissaient du droit de Naturalisation et de Bourgeoisie dans les villes de leur résidence avec tous les avantages et prérogatives des régnicoles.

Lors de la conquête musulmane, quand l'empire grec et les principautés latines d'Orient eurent disparu, quand ce précepte du Coran : « Les hommes qui sont en dehors de l'Islam sont habitants de la maison de la guerre, et cet état ne saurait changer s'il n'est suspendu par une trêve, par une garantie » domina toutes ces régions, les princes chrétiens pour protéger leurs marchands et leurs nationaux firent tout leur possible pour non seulement renouveler mais encore augmenter les privilèges et immunités de leurs consuls.

Les principaux privilèges, en nous inspirant des capitulations signées entre la Porte et la France, de 1355 à 1740 et que nous prendrons comme exemple, furent :

1) De ne payer aucune taxe ni impôt et d'éviter ainsi toute vexation attachée à l'idée de tribut, (art. 16 et 22 de la capitulation entre Henri IV et le sultan Achmed, le 20 mai 1604).

2) De ne pouvoir être emprisonné pour quelque cause que ce soit sauf à demander en justice contre lui à la Porte (art. 19 de la première capitulation et 17 de la dernière).

3) D'exercer librement le culte national dans l'intérieur du consulat.

4) La maison du consul est inviolable, elle est un asile inaccessible aux lois du pays en faveur des nationaux, des chrétiens étrangers et même des musulmans et des Maures qui s'y réfugient.

En résumé si, ni les diplômes, ni les lettres patentes, ni les chartes, ni les traités qui définissaient les attributions des consuls, ne leur donnaient le titre de ministres publics, ils l'étaient tout de même ; et il est évident qu'ils représentaient leur gouvernement auprès de celui qui les admettait et particulièrement auprès des empereurs grecs et des princes d'Asie et d'Afrique.

Si dans les débuts ils ne furent les représentants que de telle ou telle place, ils devinrent bientôt ceux du commerce de la nation entière. Ils furent non seulement les protecteurs des intérêts des négociants et des navigateurs, mais de ceux de l'état tout entier. Et pour cette cause.

« Les consuls étaient personnellement exempts de la juridiction civile et criminelle de l'état où ils résidaient ; ils jouissaient d'une immunité absolue de toute espèce d'impôts. Leurs lettres de créance équivalaient à cette époque aux lettres de créance postérieurement introduites pour les ministres à poste fixe, le droit d'exercer le culte dans l'enceinte du consulat leur était accordé dans la plus grande latitude et un cérémonial particulier réglait les honneurs, qui leur étaient ren-

dus en public ; ils réunissaient donc tous les caractères requis pour constituer la qualité d'agent public et politique (diplomatique) auprès d'un gouvernement étranger ».

Il ne faut pas oublier qu'à ce moment il n'y avait pas d'ambassadeurs à poste fixe et les consuls se trouvaient seuls pour représenter auprès du gouvernement étranger celui de leur pays, sauf les cas d'ambassades extraordinaires ; ils étaient ainsi de fait et de droit les seuls personnes qui jouissaient du droit des gens.

Dans la période moderne que nous aurons à étudier dans notre deuxième titre, nous retrouverons les consuls pourvus des mêmes privilèges et prérogatives dans les pays hors chrétientés, il n'en sera pas de même dans les pays de chrétienté et cette situation différente des consuls dans les deux catégories de pays remonte au xvii^e siècle, en 1648, à la paix de Westphalie. A la suite de ce traité le droit de légation fut mis en usage d'une manière permanente par les puissances de premier et de deuxième ordre, et ces nouveaux agents firent tous leurs efforts pour rejeter dans l'ombre les consuls et leur enlever la protection du droit des gens autant qu'il était possible de le faire.

Sous l'influence de la doctrine nouvelle de l'équilibre continental, chaque société se montra

plus soucieuse de son indépendance intérieure et de ses droits territoriaux, et elle ne tint pas à laisser subsister à côté de sa propre autorité celle du consul ; les privilèges des établissements consulaires se conciliaient de moins en moins avec ce système d'autonomie jalouse, qui tendait à une concentration de plus en plus étroite de ce qu'on qualifiait au XVIII^e siècle (les parties subjectives et potentielles de la souveraineté).

A ce moment « les divers états du continent européen s'étaient définitivement constitués, la réorganisation de l'administration judiciaire sur de nouvelles bases, s'était partout affermie, la sphère d'activité du commerce et de l'industrie s'était considérablement élargie, dans de pareilles conditions, les consuls durent être dépouillés de leur caractère de juges et même de celui de facteurs et d'agents de leurs nationaux ».

Le rôle des consuls dans les ports occidentaux se borne à une surveillance plus ou moins effective des intérêts commerciaux et à quelques attributions de police sur les marchands et navigateurs de leurs pays.

La conséquence immédiate fut la diminution des privilèges et immunités des consuls, qui au lieu de conserver leur caractère d'agents publics et politiques furent considérés comme de simples agents commerciaux.

Nous en trouvons la preuve dans la doctrine qui se développa au ^{xvii}e et ^{xviii}e siècle dans les faits et les traités.

Un grand nombre d'auteurs à ce moment s'appliquèrent avec une sorte d'âpreté à réduire les consuls à la portion congrue, presque à les subalterner.

Wicquefort qui écrivait au ^{xvii}e siècle dit dans son livre de l'ambassadeur et de ses fonctions : « les consuls ne sont que des marchands qui avec leur charge de juger les différends qui peuvent naître entre ceux de leurs nations, ne laissent pas de faire leur trafic et d'être sujets à la justice du lieu de leur résidence, tant pour le civil que pour le criminel, ce qui est incompatible avec la qualité de ministres publics ».

Il disait encore « ils n'ont point d'affaires d'Etat à manier et les princes qui les emploient les protègent comme personnes, qui sont à leur service et comme tout maître protège son serviteur et son domestique. »

Bynkershoek écrit dans son livre : *De foro competente legatorum*, p. 132, « ce ne sont d'ordinaire que des marchands, que l'on envoie non pas représenter le prince auprès d'une puissance souveraine, mais pour protéger les sujets de leur prince en ce qui concerne le négoce ; souvent aussi pour connaître et décider des différends qu'il pourra y avoir entre eux au sujet de ces sortes d'affaires ».

A près d'un siècle d'intervalle, Vattel s'exprime ainsi sur les consuls : « autrefois ces agents (alias ces gens) étaient une espèce de ministres publics, mais aujourd'hui que les titres sont multipliés et prodigués, celui-ci est donné à de simples commissionnaires des princes, pour leurs affaires particulières, souvent même ils sont sujets de l'Etat où ils résident, on leur doit quelques égards en considération du prince qu'ils servent. »

Ces publicistes ont eu des imitateurs dans les temps plus rapprochés de nous, par exemple : Georges de Martens, Klüber, Wheaton, Fœlix, le jurisconsulte italien Pasquale fiore, Pradier fodéré. Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'en reparler quand nous nous demanderons ce que devraient être les consuls au point de vue de leurs immunités, nous ferons revivre cette querelle, qui a fait couler des flots d'encre, les consuls sont-ils ou ne sont-ils pas ministres publics, ne sont-ils que de simples agents commerciaux. Citons en passant l'opinion de Wheaton : « les consuls ne peuvent jamais jouir des immunités accordées aux agents diplomatiques. »

Toutes les Républiques de l'Amérique du Sud se sont ralliées à cette doctrine.

Le principe de la capacité purement commerciale des consuls semblait généralement admis.

Au xvii^e siècle les Etats généraux de Hollande ayant fait des démarches auprès de la République de Gènes dans le but d'obtenir le privilège d'am-

bassade pour leur consul, le Sénat refusa d'accéder à leur demande pour les raisons suivantes : « qu'ils ne le reconnaissaient pas pour ministre public et tout ce qu'on pouvait désirer d'eux c'était la jouissance paisible des droits et privilèges, que la coutume attribue à cette sorte d'emploi. »

Cet esprit règne dans divers traités même au commencement du xix^e siècle.

Ainsi le traité du 19 février 1810 entre le Portugal et la Grande-Bretagne dit « la mission des consuls quelle que soit leur classe n'a d'autre objet que de faciliter et prêter leur assistance à leurs nationaux dans les opérations de commerce et de navigation. »

Le traité du 26 avril 1826 entre le Danemark et les Etats-Unis, article 8 dit « les consuls seront nommés pour rendre plus efficace la protection due au commerce et à la navigation ».

Considérés comme ils le sont par ces traités les consuls voient disparaître en grande partie leur immunité de juridiction civile et criminelle, on ne parla plus dans les diverses stipulations des honneurs à leur rendre, leur maison ne constitua plus un asile inviolable; on réduisit au stricte nécessaire leurs immunités.

Quelle fut la situation pour la France, il est très intéressant de le constater car elle fut l'éducatrice des peuples touchant l'institution consulaire.

La France avait quand à l'administration intérieure des consulats l'ordonnance de 1681, dont la plupart des dispositions subsistent aujourd'hui et ont été imitées par un grand nombre de nations ; mais au point de vue des immunités nous n'avions pas plus d'ailleurs que nous n'avons actuellement de texte législatif interne. Elles étaient fondées comme elles le sont aujourd'hui sur l'usage général et sur les stipulations conventionnelles.

« L'admission des étrangers semble avoir été envisagée avec une certaine défaveur par les pouvoirs publics jusqu'à un temps assez rapproché de nous. Les étrangers ont souvent eu beaucoup de peine à obtenir de notre gouvernement le droit d'avoir des consuls chez nous ; ce n'est pas qu'on craignit un grand empiètement sur la juridiction française, mais c'est qu'en autorisant une nation à avoir un consul en France, on renonçait par cela même aux droits d'aubaine et de naufrage vis-à-vis des commerçants appartenant à cette nation ».

Mais même quand cette défaveur diminua, surtout après la suppression du droit de naufrage, notre jurisprudence ancienne exigea toujours une convention expresse, qui donna aux étrangers la faculté d'avoir des consuls dans notre pays.

Les stipulations de divers traités sont imprégnées de cet esprit. L'art. 39 de celui de Ryswick

DEMANGEAT. Condition civile des étrangers en France, p. 181.

20 septembre 1697, l'art. 38 de celui d'Utrecht, 11 avril 1713, l'art. 40 de celui de Versailles, 21 décembre 1738 sont résumés ainsi par M. de Miltitz, Manuel des consuls, t. II, livre III, page 83.

« A l'avenir *aucuns consuls* ne seront admis de part et d'autre; si on jugeait à propos d'envoyer des résidents, agents, commissaires ou autres, ils ne pourront établir leur demeure que dans les lieux de résidence ordinaire de la cour ».

Pas tendre pour l'admission on ne l'était pas plus pour les immunités, qui furent rognées comme nous l'avons dit plus haut.

La France chercha toujours à relever la position des consuls et citons à titre documentaire deux conventions signées par elle, l'une avec les Etats-Unis, l'autre avec l'Espagne.

Les articles de la convention signée le 14 novembre 1788 à Versailles entre la France et les Etats-Unis de l'Amérique septentrionale, concernant les fonctions et prérogatives consulaires, qui parle des immunités sont ainsi conçus :

« ART. 2. — Les consuls et vice-consuls et les personnes attachées à leurs fonctions savoir : les chanceliers et secrétaires jouiront d'une pleine et entière immunité pour leur chancellerie et papiers qui y seront enfermés. Ils seront exempts de tout service personnel, logement des gens de guerre, milice, guet, garde, tutelle, curatelle, ainsi que de tous droits, taxes, impositions et charges quelconques à l'exception seulement des biens,

meubles et immeubles, dont ils seraient propriétaires ou possesseurs, lesquels seraient assujettis aux taxes imposées sur ceux de tous autres particuliers et à tous *égards ils demeureront sujets aux lois du pays comme les nationaux*.

Ceux des dits consuls et vice-consuls qui feront le commerce seront respectivement assujettis à toutes les taxes, charges et impositions établies sur les autres négociants. Ils placeront sur la porte extérieure de leurs maisons les armes de leur souverain, sans que cette marque distinctive puisse donner aux dites maisons le droit d'asile soit pour les personnes, soit pour des effets quelconques ».

Cependant un pays avait avec nous une convention, où mutuellement les deux puissances s'accordaient un traitement plus favorable. Cette nation était l'Espagne liée à nous par le pacte de famille. C'était une exception due au lien de famille qui unissait les deux familles régnantes. Nous allons citer l'article 2 de cette convention qui s'occupe des immunités et privilèges, car les diverses stipulations des traités qui suivirent et que nous étudierons dans notre deuxième titre en sont inspirées.

Convention conclue au Pardo le 13 mars 1766 entre les Cours de France et d'Espagne — pour régler les immunités, les prérogatives et les fonc-

tions des consuls des deux couronnes dans leurs ports et domaines respectifs.

ART. 2. — Les consuls étant sujets du prince qui les nomme, jouiront de l'immunité personnelle, sans qu'ils puissent être arrêtés, ni conduits en prison, excepté le cas de crime atroce et celui où les consuls seraient des négociants, puisque, pour lors, cette immunité personnelle doit seulement s'entendre pour dettes, ou autres causes civiles, qui n'impliquent pas crime ou presque crime, où qui ne provienne pas du commerce, qu'ils exerceront par eux-mêmes ou par leurs commis. Mais en correspondance, les consuls ne devront pas manquer aux attentions dues aux gouverneurs, magistrats et juges qui représentent le roi et la justice. Ils seront exempts du logement des gens de guerre, excepté le cas de nécessité absolue et lorsque toutes les maisons du lieu sans exception d'aucunes seront occupées et ils ne pourront être assujettis à aucune charge et service personnel. Il leur sera permis de porter l'épée et la canne comme un ornement extérieur de leurs personnes. Ils pourront placer au-dessus de la porte extérieure de leur maison un tableau sur lequel sera peint un vaisseau avec une inscription qui dise : consul de France ou consul d'Espagne; bien entendu que cette marque extérieure ne pourra jamais être interprétée comme un droit d'asile, ni capable de soustraire la maison de ceux qui l'habitent aux poursuites de la justice du pays;

mais comme un signe uniquement pour indiquer aux matelots et aux nationaux le logement de leur consul. On ne pourra pas toucher sous quelque prétexte que ce soit à leurs papiers ni à ceux de leur chancellerie, à moins que le consul ne soit négociant ; au quel cas pour les affaires qui regardent son commerce on se comportera avec lui conformément à ce qui a été déterminé dans les traités au sujet des négociants étrangers hanséates et quand la justice du pays aura besoin de prendre quelques déclarations juridiques du consul on y procédera par la voie du tribunal de guerre où il s'en trouvera et, à défaut, par la justice ordinaire, et le gouverneur ou juge ordinaire sera tenu de lui envoyer d'avance un compliment de politesse, pour le prévenir de la nécessité dans laquelle on se trouve d'aller chez lui, afin de prendre quelques déclarations qui intéressent la police et l'administration de la justice ; mais le consul ne pourra retarder l'exécution des dites démarches, s'excuser ni prétendre d'en déterminer le jour et l'heure.

Dans cette convention nous remarquons le premier membre de phrase parlant de l'immunité personnelle ; il n'en est pas question dans celle conclue entre les Etats-Unis et la France.

Maintenant nous allons aborder la partie la plus importante de notre étude, celle concernant les immunités des consuls tels que les envisage le Droit actuel.

TITRE II

Le Droit actuel

CHAPITRE PREMIER

Généralités

Nous avons dit combien grande était la différence, qui existait entre les immunités des agents diplomatiques et celles des consuls.

Les agents diplomatiques de par le caractère de représentant de la personne de leur souverain sont entourés de prestige et de respect. La cause et les raisons justificatives des immunités, qui leur sont accordées se trouvent dans l'indépendance dont doit jouir le ministre public envers le souverain auprès duquel il est accrédité, pour pouvoir soutenir avec fermeté les prétentions et les intérêts de l'état dont il est le mandataire.

L'intérêt respectif des états ne permet pas qu'ils soient exposés dans leur personne et dans leurs biens à des entreprises, qui ne leur laisseraient pas leur liberté d'action et qui entraveraient les relations internationales pour lesquelles ils servent d'intermédiaires.

La conséquence nécessaire des droits fondamentaux d'indépendance, de souveraineté et de respect mutuel des états qui se trouvent ici personnifiés dans l'agent diplomatique est son inviolabilité, privilège fondamental qui domine toute la matière, toutes les autres immunités en découlent comme des corollaires, ou s'y rattachent comme des accessoires.

« L'inviolabilité est une qualité, un caractère, qui place au-dessus de toute atteinte, de toute poursuite, la personne qui en est investie. Le droit des ministres publics de jouir de ce privilège, échappe à toute discussion ; il est fondé non sur une simple convenance, mais sur la nécessité. En effet, sans une inviolabilité personnelle absolue, illimitée, les agents seraient complètement à la merci du pays où ils résident et leur caractère serait altéré au point de compromettre l'exercice même de leurs fonctions ; un ministre étranger serait fort embarrassé pour s'acquitter de sa mission avec la dignité, la liberté, la sûreté qu'elle exige, s'il était dans une dépendance quelconque du souverain auprès duquel il réside ».

On peut résumer comme il suit les règles de l'inviolabilité :

a) Le privilège de l'inviolabilité s'étend à toutes les classes de ministres publics qui représentent régulièrement leur souverain ;

b) Ce privilège s'étend à tous les individus qui font partie du personnel officiel de la mission y compris la famille.

c) Il s'applique à toutes choses et à tous les actes nécessaires à l'accomplissement de la mission du ministre. Les choses en rapport direct avec sa personne et sa dignité, les effets personnels, son hôtel, ses équipages, ses papiers participent à l'inviolabilité de sa personne. Sa correspondance doit être absolument libre.

Ce principe est universellement admis. Leur personne étant inviolable, ils jouissent nécessairement de l'exemption de juridiction tant criminelle que civile. S'il en était autrement, leur liberté d'action ne serait qu'une chimère ; on pourrait les inquiéter, les persécuter, les maltraiter sous mille prétextes ; d'autant plus que souvent ils sont chargés de commissions désagréables auprès du prince à qui ils sont envoyés.

Mais ils ne peuvent être libres de toute juridiction ; ils restent soumis à celle de leur pays natal où ils conservent leur domicile légal. Toute plainte élevée contre eux doit être adressée au gouvernement ou aux tribunaux de leur pays. Et ceux de l'état, où ils résident doivent se déclarer incompétents. Au civil on doit tenir compte de cette règle que cette juridiction (dépend du domicile, quand à la personne et de la situation des biens quant aux choses). Les agents diplomatiques ne peuvent être cités à comparaître comme

devant une juridiction de répression. Tout ce qu'il est loisible de leur demander, c'est d'envoyer leur témoignage par écrit, s'ils refusent nul moyen de les y contraindre.

La pratique internationale est unanime à ce sujet et la majorité des publicistes et des jurisconsultes sont du même avis. Ce privilège s'étend même à tout le personnel officiel et à la famille du ministre.

L'inviolabilité personnelle des ministres publics des agents diplomatiques, entraîne comme conséquence celle de leur hôtel, cette franchise de leur demeure est un complément nécessaire à leur indépendance. Nul ne doit pouvoir entrer chez eux sans leur autorisation expresse ou présumée. Cette franchise va-t-elle jusqu'au droit d'asile, la majorité des auteurs se refusent à l'admettre et il n'est guère usité qu'en Amérique. L'état n'est plus obligé de respecter une immunité, qui assurerait l'impunité aux violateurs de la loi.

Ils jouissent en outre du droit du culte privé, de l'exemption de certains impôts. Quand les puissances sont propriétaires de l'hôtel de l'ambassade, il est généralement affranchi de l'impôt foncier. En France les agents diplomatiques des puissances étrangères sont exempts de la contribution personnelle et mobilière et de l'impôt des portes et fenêtres (loi du 27 thermidor an III, art. 13. — Avis du conseil d'état du 17 novembre 1843. — Lettres du ministre des affaires étran-

gères, 21 juin 1843 et 11 juillet 1866. — Circulaire des contributions 9 avril 1875).

Soumis en général à tous les impôts indirects on soustrait le plus souvent à l'application des droits de mutation par décès, les meubles et effets mobiliers garnissant le domicile particulier de tout membre officiel de l'ambassade.

Mais ce ne sont que des concessions gracieuses comme d'ailleurs l'exemption de certains droits de douanes. En France, la loi du 6-22 août 1791, titre premier, art. 1^{er}, dit : « Les ambassadeurs et autres membres du corps diplomatique, directement accrédités auprès du chef de l'état jouissent à titre de réciprocité et de courtoisie d'immunités particulières pour les objets destinés à leur usage ou à celui de leur famille. Ces immunités consistent dans l'exonération de tout droit de douanes et dans la dispense de visite — les conseillers secrétaires et attachés d'ambassade ou de légation ainsi que les consuls n'ont droit à aucun privilège spécial ». Les consuls sont ici les égaux des conseillers-secrétaires et attachés d'ambassade. C'est une exception, car nous allons le constater : L'inviolabilité est réduite à l'inviolabilité des archives consulaires. Ils ne sont jamais exempts de juridiction ; sauf dans le cas, où ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions et alors le privilège accordé est tout ce qu'il y a de plus *personnel*.

Tout le monde est d'accord sur ce point, la nécessité d'assurer l'indépendance et le libre exercice des fonctions de ces agents. « L'on considère comme hors de conteste, que le consul ne peut être recherché pour les actes, qu'il accomplit en sa qualité officielle et dans les limites de sa compétence ; ces actes sont en quelque sorte la manifestation publique de la volonté de son gouvernement et un gouvernement, à moins, qu'il n'y consente, ne peut être soumis à une loi étrangère.

Le gouvernement territorial de son côté ne saurait aller à l'encontre des pouvoirs qu'il a pour ainsi dire revêtus de sa sanction. Il y a eu entre lui et le consul un contrat tacite au moment, où celui-ci a été autorisé à prendre possession de son poste (*exequatur*) ».

Il faut suivre vis à vis des agents étrangers, disait Portalis, à propos d'un consul (pris à partie) les raisons tirées de leur caractère représentatif et non celles qui dérivent des rapports ordinaires des choses.

Si donc un particulier se croit lésé du fait d'un consul agissant dans la sphère de ses attributions et qu'il porte sa plainte devant les tribunaux, ceux-ci doivent se déclarer incompétents et c'est à son gouvernement saisi de l'affaire qu'il appartient d'adresser à l'état souverain du consul, telles

représentations qu'il convient et d'en obtenir s'il y a lieu satisfaction.

La Jurisprudence Française a complètement adopté cette manière de voir et parmi de nombreux arrêts et jugements rendus dans ce sens, quelques-uns vont nous le montrer soit (un jugement du tribunal correctionnel de la Seine 1899, Christidis contre consorts Verissi) décide que « dans les procès entre étrangers de même nationalité, la justice française, lorsque les défendeurs déclinent sa compétence, ne doit sa protection aux demandeurs que s'ils ne peuvent saisir utilement la justice de leur pays. Attendu enfin qu'il s'agissait pour le tribunal d'apprécier les opérations d'un consul agissant dans l'exercice de ses fonctions de consul, en exécution de l'article 14 de la convention consulaire franco-grecque du 7 janvier 1876, de contrôler les comptes de ce consul et d'apprécier les honoraires qui peuvent lui être dus ; que ce tribunal est incompétent pour juger les actes qu'un consul étranger en France a accompli dans les limites de ses attributions à l'égard de ses nationaux. P.C.M. se déclare incompétent ».

Le second de ces jugements est encore plus explicite et semble un excellent résumé de toute la question. C'est le jugement du tribunal de Dieppe du 22 janvier 1900. Ce tribunal se déclare

incompétent pour connaître d'une plainte en diffamation et en injures publiques, formée par Murphy, contre Lee Jortin, vice-consul d'Angleterre à Dieppe, au sujet de propos que ce dernier aurait tenus dans le bureau du vice-consulat et dans l'exercice de ses fonctions officielles par les considérants suivants : « attendu que les propos incriminés sur la teneur desquels les témoins sont ainsi en désaccord auraient été tenus dans le bureau du vice-consulat. Que Lee Jortin était interpellé sur les motifs qui l'avaient empêché de prêter son concours à un de ses nationaux, à l'occasion de difficultés avec les autorités françaises. Qu'il était ainsi dans l'exercice de ses fonctions, lorsqu'il manifestait les raisons, qui l'avaient empêché d'intervenir, ou qui avaient limité son intervention. Attendu que les consuls et vice-consuls ne jouissent pas à moins de conventions spéciales, des privilèges accordés aux agents diplomatiques, notamment du privilège d'exterritorialité et de juridiction. Qu'ils demeurent, comme tous les autres étrangers, soumis en France aux lois de police et de sûreté et qu'ils sont à ce titre justiciables des tribunaux français. Que s'il en est ainsi, toutefois lorsque les consuls ont agi comme personnes privées, il n'en est plus de même, lorsqu'ils ont agi en qualité de consuls. Que si en effet les consuls et vice-consuls ne sont point des agents diplomatiques, ils doivent cependant être considérés comme les officiers

publics d'un souverain étranger, chargés par ce souverain de défendre les intérêts de leurs nationaux auprès des autorités étrangères et investis sur ces nationaux d'une magistrature réelle dont les lettres d'*exequatur* leur garantissent le libre exercice.

Que dès lors et à raison de leurs attributions quelques différentes, qu'elles soient de celles des ministres diplomatiques, ils doivent jouir d'une certaine immunité personnelle, tant qu'ils restent dans les limites de leurs fonctions officielles et que l'ordre public n'est pas compromis. Qu'il ne s'agit pas là d'une exemption de juridiction, mais d'une immunité essentielle qui procède de l'institution même des consulats et qui est commandée par les règles de la courtoisie internationale. Attendu, en effet, que les consuls seraient dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions avec toute l'indépendance qu'elles comportent, s'ils pouvaient être de la part de leurs propres nationaux l'objet de poursuite devant des tribunaux français à raison d'actes, qu'ils ont accomplis ou même de simples propos qu'ils ont tenus en leur qualité officielle. En fait que le tribunal doit donc purement et simplement se déclarer incompétent.

Ce jugement fut confirmé par adoption des

motifs par la cour de Rouen par arrêt du 11 mai 1900.

Mais ce qui renforce encore la théorie qui consiste à dire que les consuls jouissent de l'exemption de juridiction quand ils agissent officiellement et seulement dans ce cas, c'est la suite de cette affaire. M. Lee Jortin ayant écrit au journal de Dieppe *La Vigie*, une lettre, où il rectifiait et démentait certains dires de M. Murphy. Celui-ci l'ayant de nouveau poursuivi en diffamation, le tribunal civil de Dieppe rejeta cette fois l'exception d'incompétence soulevée par Lee Jortin, jugement du 19 mars 1900, par les considérants suivants « sur l'exception d'incompétence. Attendu que s'il est vrai que les consuls et vice-consuls jouissent à raison de leurs attributions d'une certaine immunité personnelle, il n'en est ainsi qu'autant qu'ils restent dans les limites de leurs fonctions officielles, qu'en fait, il n'apparaît pas que Lee Jortin, en écrivant la lettre incriminée ait agi en sa qualité de vice-consul : que l'envoi de cette lettre ne rentrait pas dans ses attributions consulaires ; que la lettre incriminée n'avait donc aucun caractère officiel et qu'en l'écrivant Lee Jortin a agi comme personne privée ; que par suite, Lee Jortin demeure comme tous les autres étrangers, soumis en France aux lois de police et de sûreté et qu'il est à ce titre justiciable des tribunaux français : qu'il y a lieu, en consé-

quence de rejeter l'exception d'incompétence soulevée par Lee Jortin ».

Cette manière de faire n'est pas seulement pratiquée en France, elle l'est aussi dans d'autres états comme en fait foi la décision suivante du Sénat dirigeant de l'empire Russe, décision n° 92 de 1893, touchant l'affaire des héritiers Ciniselli c. Francisco Hock, consul général d'Italie à St-Petersbourg : « Le Sénat dirigeant a déclaré l'incompétence des tribunaux Russes pour statuer sur l'attribution aux ayant-droits, des biens dépendant de la succession mobilière de Ciniselli. Le consul général d'Italie à St-Petersbourg, avait en vertu d'un jugement du tribunal de Côme, du 7 novembre 1899, pris certaines mesures conservatoires dans l'intérêt des héritiers.

C'est à la suite de ces mesures, qu'il fut assigné devant les tribunaux Russes. Le Sénat dirigeant reconnut l'incompétence de ces tribunaux par application de la convention conclue le 16 et 28 avril 1875 entre l'Italie et la Russie pour le règlement des successions laissées dans l'un des deux états par les nationaux de l'autre. Aux termes de son art. 9 « Dans toutes les questions auxquelles pourront donner lieu l'ouverture, l'administration et la liquidation des successions des nationaux d'un des deux pays dans l'autre, les consuls géné-

raux consuls et vice-consuls respectifs représenteront de plein droit les héritiers et seront officiellement reconnus comme leurs fondés de pouvoir, sans qu'ils soient tenus de justifier de leur mandat par un titre spécial. Il est toutefois bien entendu que les consuls généraux, consuls et vice-consuls étant considérés comme fondés de pouvoir de leurs nationaux ne pourront jamais être personnellement mis en cause relativement à toute affaire concernant la succession ». L'art. 8 de la même convention déclarait que les consuls dans la liquidation des successions de leurs nationaux n'auraient de compte à rendre qu'à leur propre gouvernement. Les art. 8 et 9 de la convention entre la France et la Russie contiennent des dispositions identiques.

A défaut de conventions consulaires on reconnaît généralement que les consuls ne peuvent être soumis à la juridiction des autorités locales, lorsqu'ils agissent comme agents de leur gouvernement dans la limite de leur pouvoir. Les auteurs suivants : Declercq, de Vallat, Nys, droit international ; Engelhardt ; Paul Leroy et bien d'autres sont de cet avis. La jurisprudence est fixée en ce sens, témoin le jugement du tribunal de Dieppe et l'arrêt de la cour de Rouen sur l'affaire Murphy et Lee Jortin ; il n'existe en effet aucune convention entre la France et l'Angleterre.

Les consuls ne bénéficient pas cependant d'une irresponsabilité absolue à raison des actes accom-

plis dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont toujours justiciables des tribunaux de leur pays, il suffit de les assigner devant ces derniers. Ex : « Jugement tribunal civil de la Seine, 1^{re} chambre, 8 novembre 1898, Dame Borsary c. consul de France à Pretoria.

M. Bernard Lavergne, sujet français étant décédé à Prétoria, laissant des objets mobiliers, le consul de France au mépris des termes de l'ordonnance du 24 octobre 1833 et de l'instruction du 29 novembre « vous conserverez et me transmettez seulement ceux qui vous paraîtraient avoir un véritable intérêt de souvenir pour les familles; si des doutes s'élevaient dans votre esprit il conviendra de réclamer et d'attendre les ordres de mon département » a fait vendre les bijoux et objets précieux trouvés par lui dans la succession. Le tribunal a jugé :

« Attendu que le tribunal a des éléments suffisants pour apprécier le préjudice matériel et d'affection qu'a subi la demanderesse. Par ces motifs dit la dame Borsay recevable et bien fondée dans sa demande, condamne en conséquence X. à lui payer une somme de 1.000 fr. à titre de dommages et intérêts pour la réparation du préjudice qu'elle a subi ; le condamne en outre aux dépens ».

Il ne faut pas assimiler à cause de cette

exemption de juridiction en tant qu'agissant dans l'exercice de leurs fonctions, les consuls aux agents diplomatiques et aux fonctionnaires à raison du caractère administratif de leurs actes. Il y a ici analogie et non assimilation : « 1) Aucun arrêté de conflit n'aurait pu intervenir pour dessaisir le tribunal au nom de la séparation des pouvoirs.

2) D'autre part d'autres décisions de justice fortement motivées et dont les considérants paraissent inattaquables, rejettent l'assimilation des consuls étrangers aux agents diplomatiques de leur nation d'une part et aux fonctionnaires français de l'autre Cour Paris ch. corr. 28 juin 1883 — Rubi consul d'Espagne à Paris c. Carreras Galvez et Bardage (J. d. int. Pr. 1883 p. 501).

Cass. Ch. Crim. 9 février 1884. — Rubi c. Carreras et autres (J. dr. int. Pr. 1884 p. 61). »

Il est donc évident que sans convention ou avec convention la plupart des pays admettent ce privilège. Mais il tombe, dès que les consuls agissent comme de simples particuliers, alors ils sont soumis pleinement à la juridiction du pays où ils résident à la différence des diplomates comme nous l'avons vu.

Que reste-t-il donc aux consuls en fait d'immunités ? nous allons nous en rendre compte.

CHAPITRE II

Les Consuls en pays de Chrétienté

PREMIÈRE PARTIE

Le droit Positif

Nous avons vu jusqu'au traité de Wesphalie les consuls jouissant d'une situation privilégiée presque égale à celle des agents diplomatiques. Quelles sont les raisons qui ont pu être assez fortes pour qu'elle put être diminuée à tel point, qu'elle a grand peine à s'en relever aujourd'hui.

« Ne serait-ce pas parceque jusqu'aux premières années du siècle actuel les intérêts commerciaux n'ont point fait partie essentielle des transactions diplomatiques entre les puissances ? N'est-ce point parceque dans cet état de choses les publicistes se sont le plus particulièrement occupés d'utopies sur la source du droit des gens, sur l'état politique des nations, sur le droit de guerre ou de paix. N'est-ce point dis-je parceque les publicistes en discutant tous ces points, se sont

particulièrement attachés, dès lors, à discuter les principes d'après lesquels, les nations doivent se conduire l'une à l'égard de l'autre et nécessairement à parler des fonctions, des droits et de la nécessité des immunités dont les négociateurs devraient jouir ? N'est-ce point encore parceque vivant généralement dans les capitales, au milieu pour ainsi dire des systèmes politiques, observant dans l'intérêt de la science du droit des gens, et, quelquefois dans l'intérêt du parti politique auquel ils appartiennent, les principes qui ont servi de bases aux traités politiques de leur époque, ou les discussions et les négociations qui ont précédé la conclusion de ces traités, ils sont rarement en mesure d'apprécier par eux-mêmes les fonctions consulaires dans leur application pratique ? N'est-ce point aussi parceque les fonctions consulaires étaient fort bornées en Europe, quand les gouvernements accordaient une protection moins grande que celle qu'ils accordent aujourd'hui aux relations commerciales avec les étrangers et se bornaient, à l'exception « du gouvernement français » à faire choix dans les ports étrangers d'un négociant fort souvent (sujet du souverain territorial) qu'ils chargeaient de se faire et de devenir les conseils et les guides des capitaines marchands qui s'y rendaient ? N'est-ce point enfin parceque les publicistes n'ayant vu dès lors dans les consuls que de simples négociants autorisés ou tout au plus des agents de

commerce se soient toujours bornés à copier, en ce qui concerne les consuls, l'opinion de leurs devanciers dont le nom était pour eux une autorité suffisante ? ».

Parmi ces devanciers nous pouvons citer Wicquefort « les consuls ne sont que des marchands, ils n'ont point d'affaires d'état à manier et les princes qui les emploient, les protègent comme personne qui sont à leur service et comme tout maître protège son serviteur et son domestique, » de même Wattel. Klüber lui-même les considère comme des agents commerciaux, de même encore Wheaton et Fœlix.

Mais nous ne pouvons malheureusement pas dire que cette opinion de certains publicistes est complètement erronée. Car encore, à l'heure actuelle, il existe à côté des consuls de carrière, fonctionnaires publics et véritables représentants du gouvernement qui les nomme, des consuls négociants, étrangers et même sujets du pays de leur résidence. Aussi pour permettre à la situation des consuls envoyés de se relever nous voudrions qu'on fit une distinction marquée et pour dire plus, qu'une véritable cloison étanche fut élevée entre ces deux catégories d'agents.

Il faudrait même mieux qu'on supprima les consuls commerçants, mais nous n'allons pas jusque là. D'ailleurs il serait difficile et même impossible à l'heure actuelle d'obtenir cette suppression par un accord international. Certaines

puissances; en effet tout en ne contestant pas les inconvénients qu'il y a à les conserver le font par pures raisons budgétaires et n'ont pas l'air disposées à grever leurs finances d'une nouvelle charge pour abandonner ce mode de représentation.

Quoiqu'il en soit, nous allons donner les raisons qui, à notre avis, militent en faveur de notre opinion et prouvent l'infériorité des consuls *electi* vis-à-vis des consuls *missi*.

« L'assimilation dont on se prévaut ne concorde guère avec la nature et les conditions particulières de l'institution des consuls de commerce, leurs provisions sont en quelque sorte anonymes elles ressemblent à une procuration en blanc ; car d'ordinaire le gouvernement qui les délivre ne connaît pas personnellement le négociant étranger qui les reçoit. Celui-ci le plus souvent n'a jamais résidé dans l'état au nom duquel il est commissionné, parfois même il n'a aucune relation d'affaires avec lui ; son autorité n'est pas une véritable émanation de la puissance souveraine qui le délègue, il ne participe qu'à un *infime degré du caractère représentatif* qui distingue le consul de carrière, c'est-à-dire le fonctionnaire indigène, qui préparé de longue main à sa mission extérieure sous le contrôle d'une administration nationale, est envoyé en dehors et n'a d'autre tâche à remplir que celle de défendre son pays.

(On peut voir jusqu'à quel point les consuls marchands sont le plus souvent étrangers au gouvernement, qui les institue par cette réponse du ministre des affaires étrangères de Belgique adressée à M. d'Andrimont qui demandait des renseignements précis sur les agents de cette catégorie « il serait bien difficile, presque impossible dit M. de Chimay de s'éclairer sur la situation de chacun des consuls (séance du 4 février 1870) ». Il ressort de ce passage que nous avons emprunté à M. Engelhardt que non seulement les consuls marchands ne sont pas citoyens de l'état qu'ils représentent et par conséquent ne peuvent avoir autant à cœur la défense de ses intérêts ; mais même que souvent ils n'en sont pas connus.

On pourrait croire que ce titre de commerçant les rende plus aptes à veiller aux intérêts du commerce, à renseigner les négociants et le gouvernement lui-même, il n'en est rien.

Que demande-t-on aux consuls « ce qu'on leur demande, disait le rapporteur du budget français de 1884, ce ne sont pas des renseignements commerciaux, mais des renseignements économiques dans le sens le plus élevé qu'on puisse attribuer à ce mot. La correspondance des consuls doit être plutôt d'ordre général et refléter en quelque sorte l'activité économique du pays dans leur résidence dans toutes ses manifestations caractéristiques ». Le consul de carrière aura double facilité pour donner ces renseignements car il pourra : a) les

puiser aux mêmes sources, b) comme il éveillera moins la méfiance des commerçants, n'étant pas lui-même du métier ils seront plus ouverts et plus francs avec lui; ainsi au mois de décembre 1884 « un consul envoyé fut chargé de faire une enquête sur le prix moyen de revient des blés du pays de sa résidence rendus à Marseille. On se préoccupait alors en France de la concurrence faite par les blés étrangers aux blés indigènes; l'une des premières maisons du pays mit à la disposition du consul ses livres rendant compte de ses opérations pendant plus de vingt ans. Il est évident que cette communication n'aurait pas été faite à un consul négociant ».

Même comme rapporteur de la branche de commerce à laquelle il appartient, sans suspecter sa bonne foi on peut supposer cependant qu'il n'aura pas la même impartialité que le consul envoyé et comme le disait un membre de la commission extra-parlementaire française « il n'emploiera pas volontiers ses efforts à se susciter à lui-même des concurrents.

« On a relevé en plein parlement Belge que le consul de Belgique à Bukarest représente une maison anglaise dont les produits font concurrence à certaines fabrications de Gand ». On ne saurait exiger de lui qu'une moyenne de désintéressement. Tandis que le rapport du consul envoyé sera écrit *nec beneficio nec injuria*.

Les consuls envoyés doivent inspirer une plus

grande confiance, une plus grande estime au public et aux autorités locales. « En effet dans tout état organisé la position du consul envoyé ne s'acquiert que par le travail, par des efforts de l'intelligence et par l'aptitude qu'à du démontrer le candidat à ces fonctions, le consulat est pour lui une carrière vers laquelle toute son éducation a été dirigée et qui exige des grades universitaires élevés. Pour un négociant ce n'est qu'un accessoire elle n'est pour lui qu'un bénéfice qui ne sert, la plus part du temps, qu'à rehausser le crédit de sa maison ». (Engelhardt).

Cette assimilation des *electi* et des *missi* donne lieu à de fréquents conflits de préséance dans les centres maritimes et provinciaux où les consuls forment un corps plus ou moins reconnu. Mais laissons la parole à un consul général de carrière accrédité dans un grand port Européen. « Les trois quarts des membres du corps consulaire local appartiennent au commerce ou à l'industrie et plusieurs d'entre eux ne figurent pas parmi les plus honorables de la cité. Il y en a qui à peine connus, à peine cités sur la place représentent des républiques éphémères ou minuscules et ce sont eux, qui d'ordinaire aux jours de solennités officielles, sont les plus encombrants. Non seulement ils prétendent, eux et leurs pairs, que le pas doit se régler d'après l'ancienneté, mais ils ne font même pas acception de la différence de grade, de telle sorte qu'à leurs yeux un vice-consul, fut-il

commissionné par Haïti, doit avoir la préséance sur un consul général de carrière délégué par une grande puissance s'il fonctionne depuis plus longtemps que lui ». « D'après cette doctrine que l'autorité provinciale semble couvrir de sa tolérance, un tableau a été dressé où l'on remarque que le décanat revient à un négociant indigène pourvu d'une puissance dont l'admission dans le concert Européen ne date que d'hier. On y voit de plus aux premiers rangs un consul de Libéria qui est attaché en qualité de commis à la chancellerie d'un des principaux consulats de cette résidence. Celui-là du moins a la discrétion de s'effacer devant son chef quand il se trouve en public.

Il n'en est pas de même du ressortissant d'un consul général envoyé, qui battant pavillon comme celui-ci, ne manque pas, comme plus ancien, de prendre place avant le représentant de son pays.

La plupart des consuls envoyés se trouvent naturellement relégués au bas de la liste, ils n'ont et ne peuvent avoir la même stabilité que les négociants. « Une pareille situation, continue l'auteur de ce rapport, n'est pas seulement incompatible avec la dignité d'un mandataire national qui dépend d'une administration publique spéciale par ses antécédents et par son grade hiérarchique ».

Tant que cette séparation des deux sortes de consuls ne sera pas chose faite il sera bien diffi-

cile de rapprocher la situation des consuls de celle des ambassadeurs.

Dans le droit conventionnel une certaine différence est marquée entre les deux espèces de consuls, le droit positif lui, les met sur le même pied.

Le droit positif ne leur accorde que le strict nécessaire à l'accomplissement de leurs fonctions.

Un privilège qu'on ne saurait leur refuser en aucun cas est celui de l'inviolabilité des archives. Il ne s'agit nullement ici de la fiction plus ou moins contestée d'exterritorialité d'après laquelle, l'hôtel de l'ambassadeur serait la continuation du territoire de la puissance représentée. « Nous dirons simplement, comme M. Clunet, que les nécessités inhérentes aux relations internationales dressent au seuil du sanctuaire des consulats une barrière que l'autorité locale ne doit renverser, qu'avec l'agrément de l'agent étranger. Ainsi le veut quelque chose de plus fort que toutes les fictions, l'impérieuse obligation d'assurer aux rapports des nations entre elles, l'indépendance et la sécurité les plus absolues. Ce serait fait de cette sécurité et de cette indépendance si, en France ou ailleurs, sous prétexte d'exécuter un jugement local, il était permis à un commissaire, escorté de ses agents, de pénétrer dans un consulat, allemand, anglais ou italien et d'y

mener la poursuite de tel ou tel document jusqu'à travers des dossiers consulaires.

« De telles pratiques sont mauvaises, elles aboutiraient à un véritable désordre international. Si elles avaient lieu en France nous les condamnons énergiquement. Il nous est difficile de les approuver à l'étranger.

C'est donc un principe intangible. Ce principe est même supérieur aux stipulations conventionnelles et dérive du droit des gens, en ce sens que la guerre même n'y porte pas atteinte alors qu'elle abroge tous les traités et conventions. En vertu d'un usage consacré, l'agent en se retirant remet en dépôt ses archives au représentant d'une puissance amie et neutre, qui en assure l'inviolabilité. D'ailleurs il est une chose évidente c'est qu'une puissance quand elle donne à un consul l'*exequatur* s'engage implicitement à lui faciliter l'exercice de toutes ses attributions, et l'inviolabilité de ses archives dérive de la nature même de ses fonctions.

Tous les gouvernements admettent l'inviolabilité des archives. La Grande-Bretagne elle-même qui très jalouse de son autorité territoriale n'a pas voulu se lier par des conventions ou des traités, le reconnaît en fait. On cite cependant contre cette assertion, la vente aux enchères des archives du consulat général de France à Londres pour garantir au fisc le paiement de l'impôt.

M. DE CLERCQ et DE VALLAT. — Guide des Consuls 1898
T. 1, p. 13.

M. Clunet démontre que c'est une pure légende. Et nous sommes amenés à penser de même quand nous voyons relatés dans Féraud-Giraud un fait semblable qui se serait produit au consulat des Etats-Unis à Manchester.

Tous les pays accordent en droit positif l'inviolabilité des archives. Qu'en est-il pour les autres privilèges ? de l'inviolabilité personnelle, pas plus que de l'exemption de juridiction, sauf dans leurs actes de fonctions, nous n'avons à parler ici, elles n'existent pas en droit positif.

L'immunité personnelle qui consiste dans l'exemption d'arrestation et d'emprisonnement préventifs n'est pas accordée aux consuls s'il n'existe pas de conventions la mentionnant. Un exemple nous est fourni par l'affaire Murphy, Lee Jortin déjà citée. Arrêt de la cour de Rouen confirmant un jugement du tribunal de Dieppe du 22 janvier.

« Néanmoins si les consuls et vice-consuls ne jouissent pas en France, à moins de conventions spéciales, (ce qui n'est pas le cas pour les agents britanniques) des privilèges accordés aux agents diplomatiques.

« Ils demeurent soumis comme tous les autres étrangers en France aux lois de police et de sureté et sont à ce titre justiciables des tribunaux fran-

J. dr. I. P. 1888, p. 66.

FÉRAUD-GIRAUD. — Etats et Souverains, P. 232.

J. dr. int. pr. 1900, p. 130

çais. Il n'en est pas de même lorsqu'ils ont agi en qualité de consuls.

« Qu'il ne s'agit pas là d'une exemption de juridiction, mais d'une immunité essentielle qui procède de l'institution même des consulats et qui est recommandée par les règles de la courtoisie internationale ».

S'il en est ainsi en France ce n'est pas une exception; d'autres pays ont la même manière de voir.

En Allemagne, d'après l'article 21 de la loi d'organisation judiciaire de l'empire allemand du 27 janvier 1877 « Les consuls accrédités dans l'empire allemand sont soumis à la justice allemande, à moins que les traités conclus avec les autres puissances ne les aient soustraits à la juridiction des tribunaux allemands ».

Les consuls sont donc pleinement soumis à la juridiction des tribunaux du pays de leur résidence. Ceci étant, on ne voit pas pourquoi ils seraient exempts de comparaître comme témoins en justice.

Quant à l'exemption de certaines charges ou impôts étant une gracieuseté de la part de la nation qui l'accorde elle n'est nullement tenue de le faire ainsi que nous le prouve la circulaire du directeur général des contributions directes, 9 janvier 1875, s'appliquant à l'Angleterre qui n'a pas avec nous de conventions. « Bien que les lois relatives aux

contributions directes déclarent imposables les français et les étrangers, on doit, en ce qui concerne les agents consulaires, tenir compte des conventions internationales, qui à leur égard ont force de loi. Il convient donc d'affranchir des contributions personnelles, mobilières et des portes et fenêtres, les consuls des nations étrangères chez lesqu'elles les consuls français jouissent d'un privilège égal, soit en vertu des conventions de cette nature, soit en vertu du principe de la nation la plus favorisée. D'après les indications fournies par le ministère des affaires étrangères cette immunité est applicable aux consuls de tous les pays (sauf de l'Angleterre). »

Le droit positif leur accorde le droit de mettre un écusson et d'arborer un pavillon sur leur porte pour indiquer aux nationaux où se trouve le consulat.

Que deviennent ces diverses immunités dans le droit conventionnel.

DEUXIÈME PARTIE

Droit conventionnel

Les diverses nations ont voulu assurer à leurs consuls à l'étranger un peu plus que le strict nécessaire accordé par le droit positif et afin d'arriver à ce but, elles ont conclu entre elles des

conventions, des traités, où nous voyons figurer l'inviolabilité des archives, l'immunité personnelle, l'exemption de paraître comme témoins en justice, l'exemption de certaines charges et impôts, le droit de placer un écusson au-dessus de leur porte et d'y arborer le pavillon national.

Mais malgré cette extension donnée aux immunités accordées par le droit positif, nous sommes loin de les voir aussi étendues que celles des agents diplomatiques et si on leur accorde une certaine immunité personnelle, nous ne trouvons trace nulle part de l'exemption de juridiction et l'inviolabilité de l'hôtel se trouve réduite à celle des archives. De plus, faisons-le remarquer, les immunités accordées aux consuls leur sont strictement personnelles et ne sauraient être étendues à d'autres comme celles des agents diplomatiques.

Dans le droit conventionnel une différence assez marquée se produit entre les consuls *missi* et les consuls *electi*, nous la signalerons toutes les fois que nous la rencontrerons.

La France nous servira dans cette étude de pays type, estimant que c'est elle qui fut en la matière l'éducatrice des autres peuples et aussi que nous sommes plus à même de la faire sérieusement, à propos de notre pays que de tout autre.

Nous avons conclu de nombreuses conventions consulaires avec les puissances étrangères, ainsi que des traités d'amitié de commerce et de

navigation et des conventions de navigation dont certaines clauses ont trait aux immunités des consuls.

Les voici par ordre alphabétique :

Autriche-Hongrie. — Convention consulaire, 11 décembre 1866 (De Clercq IX, p. 669).

Bolivie. — Convention consulaire, 5 août 1897 (De Clercq XXI, p. 288).

Brésil. — Traité d'amitié de commerce et de navigation, 8 janvier 1826 ; convention consulaire 10 décembre 1860 (De Clercq III, p. 403).

Chili. — Convention de commerce et de navigation, 15 septembre 1846 (de Clercq V, p. 458).

Colombie. — Convention relative à l'établissement de nationaux au commerce et à la navigation, 30 mai 1892 (de Clercq XIX, p. 461).

Danemark. — Convention de commerce et de navigation, 9 février 1842 (de Clercq IV, p. 612).

République Dominicaine. — Convention consulaire, 25 octobre 1882 (de Clercq XV, p. 669).

Equateur. — Traité d'amitié de commerce et de navigation, 6 juin 1843 (de Clercq, p. 88).

Espagne. — Convention consulaire, 7 janvier 1862 (de Clercq VIII, p. 374).

Etats-Unis. — Convention consulaire, 23 février 1853 (de Clercq VI, p. 290).

Grèce. — Convention consulaire, 7 janvier 1876 (de Clercq XI, p. 412).

Guatemala. — Traité d'amitié de commerce et de navigation, 8 mars 1848 (de Clercq V, p. 603).

Haïti. — Traité d'amitié, 12 février 1838 (de Clercq IV, p. 397).

Honduras. — Traité d'amitié, de commerce et de navigation, 22 février 1856 (de Clercq VII, p. 10).

Italie. — Convention consulaire, 26 juillet 1862 (de Clercq VIII, p. 427).

Japon. — Traité de commerce et de navigation 4 août 1896 (de Clercq XX, p. 550).

Libéria. — Traité de commerce et de navigation, 17 avril 1852 (de Clercq VI, p. 175).

Mexique. — Traité d'amitié, de commerce et de navigation, 27 novembre 1886 (de Clercq XVII p. 280).

Nicaragua. — Traité d'amitié, de commerce et de navigation, 11 avril 1859 (de Clercq VII, p. 586).

Pays-Bas. — Traité de commerce et de navigation, 7 juillet 1865 (de Clercq IX, p. 337). Les articles 35, 36, 37 de cette convention touchant les attributions consulaires remis en vigueur par la déclaration du 15 avril 1884, déclaration encore en vigueur malgré la dénonciation du traité de commerce du 19 avril 1884 (de Clercq XIV, p. 361).

Pérou. — Protocole signé à Lima, 7 décembre 1878 en vue d'assurer aux consuls respectifs le traitement de la nation la plus favorisée (de Clercq XVII, p. 1).

Portugal. — Convention consulaire, 11 juillet 1866 (de Clercq IX, p. 582).

Russie. — Convention consulaire, 1^{er} avril 1874 (de Clercq XI, p. 177).

Salvador. — Convention consulaire, 5 juin 1878 (de Clercq XII, p. 141).

Suède et Norvège. — Convention, 13 janvier 1892 (de Clercq XIX, p. 333) relative à la prorogation partielle des traités de commerce et de navigation conclus le 30 décembre 1881 entre la France et les royaumes unis de Suède et de Norvège (de Clercq XIII, p. 225).

Le traité de navigation du 30 décembre 1881 contenant des dispositions relatives à l'admission et aux attributions des consuls respectifs est prorogé à l'exception des art. 12 et 13.

La dissolution de l'union entre les deux royaumes survenue le 7 juin 1905 n'a eu aucun effet sur la validité de ce traité, le gouvernement Suédois et le gouvernement Norvégien ayant déclaré par notes officielles aux puissances étrangères qu'ils ne cessaient pas de se considérer comme liés par les engagements internationaux contractés par la Suède et la Norvège ensemble (Louis Jordan, de la séparation de la Suède et de la Norvège, Paris, 1906, p. 136).

Uruguay. — Convention préliminaire d'amitié, de commerce et de navigation, 8 avril 1836 (de Clercq IV, p. 332).

Les relations de la France et de l'empire d'Allemagne sont régies par l'article 2 du traité de Francfort du 10 mai 1851.

Aux termes de l'alinéa 4 de l'article 11, les traités de navigation sont remis en vigueur.

Cette clause fait revivre le traité de commerce et de navigation du 2 août 1862 avec le Zollverein (de Clercq VIII, p. 476) dont les articles 12, 13 et 14 ont trait aux privilèges, immunités et attributions des consuls respectifs, pour lesquels l'art. 12 stipule à charge de réciprocité le traitement de la nation la plus favorisée.

Quelles sont les stipulations contenues dans ces conventions et traités.

PARAGRAPHE I

L'inviolabilité des Archives

Nous allons citer les articles des traités et conventions concernant cette immunité.

ART. 5. — De la convention consulaire entre l'Autriche et la France. « Les archives consulaires seront inviolables en tous temps et les autorités locales ne pourront, sous aucun prétexte visiter ni saisir les papiers qui en font partie ».

ART. 5. — De la convention entre la Bolivie et la France. « Les archives consulaires seront inviolables et les autorités locales ne pourront, sous aucun prétexte ni dans aucun cas, visiter ni saisir les papiers qui en feront partie.

Ces papiers devront toujours être complètement séparés des livres ou papiers relatifs au

commerce ou à l'industrie que pourraient exercer les consuls, vice-consuls ou agents consulaires.

ART. 3. -- De la convention entre la France et le Brésil. « Les archives et en général les papiers de chancellerie des consulats respectifs seront inviolables, sous aucun prétexte, ni dans aucun cas, ils ne pourront être saisis ni visités par l'autorité locale ».

ART. 21. — Du traité entre la France et le Chili. « Les archives et en général tout les papiers des chancelleries et des consulats respectifs seront inviolables et sous aucun prétexte, ni dans aucun cas, ils ne pourront être saisis ni visités par l'autorité locale ».

ART. 5. — De la convention entre la France et la République Dominicaine du 25 octobre 1882. « Les archives consulaires seront inviolables et les autorités locales ne pourront, sous aucun prétexte, ni dans aucun cas, visiter ni saisir les papiers qui en feront partie.

Ces papiers devront toujours être complètement séparés des livres ou papiers relatifs au commerce ou à l'industrie que pourraient exercer les consuls, vice-consuls ou agents consulaires ».

ART. 21. — Du traité entre la France et l'Equateur « les archives et en général tous les papiers des consulats respectifs seront inviolables et sous aucun prétexte, ni dans aucun cas, ils ne pourront être saisis ni visités par l'autorité locale.

ART. 14. — De la convention consulaire entre la France et l'Espagne. « Les archives consulaires seront inviolables de tout temps et les autorités locales ne pourront sous aucun prétexte visiter ni saisir les papiers qui en font partie. Ces papiers devront toujours être complètement séparés des livres ou papiers relatifs au commerce ou à l'industrie que pourraient exercer les consuls ou vice-consuls respectifs.

ART. 3. — De la convention consulaire entre la France et les Etats-Unis. « Les chancelleries et habitations consulaires seront inviolables : les autorités locales ne peuvent les envahir sous aucun prétexte et ne pourront dans aucun cas visiter ni saisir les papiers qui y seront renfermés. Elles ne sauraient dans aucun cas servir de lieux d'asile ».

ART. 5. — De la convention consulaire entre la France et la Grèce. « Les archives consulaires seront inviolables et les autorités locales ne pourront sous aucun prétexte ni dans aucun cas visiter ni saisir les papiers qui en feront partie. Ces papiers devront toujours être complètement séparés des livres ou des papiers relatifs au commerce ou à l'industrie que pourraient exercer les consuls, vice-consuls ou agents consulaires respectifs. »

ART. 21. — Du traité d'amitié, de commerce et de navigation entre la France et le Honduras. « Les archives et en général les papiers des con-

sulats respectifs seront inviolables et sous aucun prétexte ni dans aucun cas, ils ne pourront être saisis ni visités par l'autorité locale ».

ART. 5. — De la convention consulaire conclue entre la France et le royaume d'Italie. « Les archives consulaires seront inviolables et les autorités locales ne pourront, sous aucun prétexte, ni dans aucun cas, visiter ni saisir les papiers qui en feront partie. Ces papiers devront toujours être complètement séparés des livres ou papiers relatifs au commerce ou à l'industrie que pourraient exercer les consuls, vice-consuls ou agents consulaires respectifs ».

ART. 5. — De la convention consulaire conclue entre la France et la Russie. « Les archives consulaires sont inviolables en tout temps et les autorités locales ne pourront sous aucun prétexte, ni dans aucun cas, visiter, ni saisir les papiers qui en feront partie. Ces papiers devront toujours être complètement séparés des livres et papiers relatifs au commerce et à l'industrie que pourraient exercer les consuls vice-consuls ou agents consulaires respectifs ».

ART. 5. — De la convention consulaire entre la France et le Salvador. « Les archives consulaires seront inviolables et les autorités locales ne pourront sous aucun prétexte, ni dans aucun cas, visiter, ni saisir les papiers qui en feront partie. Ces papiers devront toujours être séparés des livres ou papiers relatifs au commerce ou à l'in-

dustrie, que pourraient exercer les consuls, vice-consuls ou agents consulaires respectifs.

Malgré l'évidence de ce principe, comme nous l'avons démontré en droit positif et pour le consacrer d'une façon définitive et éviter autant que possible toute infraction, les puissances et entre autres la France, ont tenu à l'insérer dans les diverses conventions et traités concernant l'institution consulaire.

Les dispositions à ce sujet peuvent être classées en trois catégories :

a) Les traités conclus entre le Chili, l'Equateur, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua s'expriment ainsi dans leur article 21 :

« Les archives et en général tous les papiers des consulats seront inviolables et sous aucun prétexte ni dans aucun cas ils ne pourront être ni saisis, ni visités par l'autorité locale ».

Ces traités ne font aucune distinction entre les consuls *missi* et les consuls *electi* : et l'abstention de dispositions relatives aux papiers et livres relatifs au commerce et à l'industrie du consul, s'il exerce une industrie ou un commerce peut donner lieu à des difficultés. En effet, admettons que dans un de ces pays un consul soit commerçant, qu'il mette ses livres dans l'endroit réservé aux archives consulaires. Qu'arrivera-t-il, si l'autorité locale juge nécessaire d'en prendre connaissance ? Le consul pourrait prétexter l'in-

violabilité des archives, d'où conflit entre lui et l'autorité locale.

b) On a vu le danger et dans une autre série de conventions conclues entre la France et l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la Russie, le Salvador ; on a ajouté un paragraphe au texte précédent « ces papiers devront toujours être complètement séparés des livres et papiers relatifs au commerce et à l'industrie que pourraient exercer les consuls, vice-consuls ou agents respectifs ».

Malgré ces termes si nets du texte que nous venons de citer et qui est reproduit mot pour mot, dans l'art. 5 de la convention consulaire franco-italienne du 26 juillet 1862 : un grave incident se produisit, qui, à ce moment, causa une vive émotion ; nous voulons parler de la violation des archives du consulat de France à Florence, en décembre 1887.

Le 28 juin 1887, mourait à Florence, Hussein Pacha, ancien agent du bey de Tunis et sujet tunisien. M. de Laigue, consul de France, avisa de ce décès l'autorité locale et apposa les scellés, comme c'était son droit, sur les effets de la succession. Ces effets ainsi que les papiers du défunt furent déposés aux archives du consulat.

Plusieurs mois se passèrent et ce ne fut que le 2 novembre de la même année que M. de Laigue procéda à la levée des scellés. C'est alors que se présenta un juif algérien, El Melick devenu citoyen français en vertu du décret Crémieux. Se préten-

dant créancier du défunt, El Melick réclama le droit d'assister au dépouillement des papiers. M. de Laigue lui ayant refusé ce droit, El Melick l'assigna devant le tribunal italien, le 8 novembre 1887.

Le consul de France n'ayant pas répondu à cette assignation, le 26 décembre 1887 il lui fut fait signification d'un jugement par défaut ordonnant le séquestre des papiers dépendant de la succession, le dessaisissement du consul des effets dépendants de la dite succession avec exécution provisoire

Le lendemain même en l'absence du consul, le prêteur italien Tosini se présenta à la chancellerie et somma le chancelier M. Langlade d'avoir à exécuter le jugement. Sur son refus, il n'hésita pas à ordonner de forcer la porte des pièces contenant les archives et les dépôts ; puis y pénétrant il procéda au séquestre des papiers, qu'il jugea dépendre de la succession après les avoir triés lui-même.

Cette violation des archives causa un scandale énorme. Les consuls des différentes nations se réunirent, pour protester, sous la présidence de leur doyen le consul d'Angleterre. Des négociations s'ouvrirent entre Paris et Rome et le résultat fut le déplacement du prêteur et l'on reconnaissait, que le consul de France avait agi dans son droit.

Pour que l'événement ne se reproduise pas, on

élabora un arrangement en date du 8 décembre 1888.

ART. 1. — Les mots « archives consulaires » s'appliqueront exclusivement à l'ensemble des pièces de chancellerie ou autres se rattachant directement au service, ainsi qu'au local spécialement affecté au dépôt de ces pièces.

ART. 2. — Il est expressément interdit aux consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires de placer dans le local affecté aux archives des documents ou objets qui n'auraient pas ce caractère.

Les chambres ou la chambre, constituant ce local, devront être parfaitement distinctes des pièces servant à l'habitation personnelle du consul et ne pourront être affectés à d'autres usages.

ART. 3. — Les instructions les plus formelles seront adressées par les deux gouvernements à leurs consuls respectifs en vue de leur prescrire de se conformer strictement aux dispositions énoncées à l'article précédent. Si un consul général, un consul, un vice-consul ou agent consulaire requis par l'autorité judiciaire locale d'avoir à se dessaisir des documents qu'il détient, se refuse à les livrer, l'autorité judiciaire recourra, par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères, à l'ambassade dont cet agent dépend.

Dans les diverses conventions ou traités, ainsi

que dans cet arrangement, l'inviolabilité n'est stipulée que pour les archives et simplement pour elles.

c) Une seule convention étend ce privilège. C'est la convention du 23 février 1853 entre la France et les Etats-Unis dont l'article 3 est ainsi conçu :

« Les chancelleries et *habitations consulaires* seront inviolables ; les autorités locales ne peuvent les envahir sous aucun prétexte et ne pourront, dans aucun cas, visiter ni saisir les papiers qui y seront enfermés, elles ne sauraient dans aucun cas servir de lieux d'asile ».

L'extension de ce privilège à la demeure même du consul est une véritable faveur et nous ne saurions que désirer qu'elle fut accordée dans tous les pays à ces agents ; car elle rehausserait leur prestige et serait conforme à l'importance des services, qu'ils sont appelés à rendre.

La jurisprudence française a été appelée il y a quelques années à se prononcer sur l'étendue à apporter à ce texte et l'a appliqué dans le sens le plus large et le plus compréhensif, après avoir pris connaissance de notes contradictoires de M. Louis Renault, professeur à la faculté de droit de Paris et de MM. Bodington et Alexander, avocats-conseils de l'ambassade des Etats-Unis. Nous allons citer l'arrêt rendu par la Cour de Limoges

le 12 mai 1899 : Griffin, agent commercial des Etats-Unis, ès-qualités, contre Marchand, réformant un jugement du tribunal civil de Limoges du 29 mars 1898 :

« Attendu que Griffin, citoyen américain a été en 1887 institué agent commercial des Etats-Unis d'Amérique à Limoges et a, en cette qualité, à la date du 17 décembre de la même année reçu l'*exequatur* du gouvernement français ;

« Attendu que sur la demande l'interpellation adressée par le tribunal civil de Limoges à M. le ministre des affaires étrangères ; il a été reconnu par le gouvernement français, d'accord avec le gouvernement des Etats-Unis, que les agents commerciaux institués par ce dernier pays, ont droit aux mêmes privilèges et immunités que les agents consulaires ; que ce point, d'ailleurs, est constant et n'est plus discuté entre les parties ;

« Attendu que sans qu'il soit nécessaire de rechercher, d'après le droit des gens et en l'absence de toute convention, la situation à l'étranger des agents commerciaux et consulaires et s'ils devraient être assimilés à des agents diplomatiques ; il est de principe qu'ils doivent jouir des avantages qui leur sont concédés par les traités internationaux ; que particulièrement en ce qui concerne les Etats-Unis et la France, les droits, privilèges et immunités des agents consulaires et commerciaux des deux pays sont respectivement réglés par la convention du 15 septembre 1853 ;

« Attendu qu'aux termes de l'article 3 de cette convention qui, en France, a force de loi, les « chancelleries et habitations consulaires sont inviolables; les autorités locales ne peuvent les envahir sous aucun prétexte et ne peuvent dans aucun cas visiter ni saisir les papiers qui y seront renfermés ».

« Attendu que l'inviolabilité qui protège à la fois les bureaux du consulat et le domicile privé du consul s'étend à tous les biens, meubles, effets ou autres qui servent à l'usage personnel du consul, ou à celui de sa maison et qui lui sont nécessaires pour vivre avec indépendance et dignité sur le territoire de la nation auprès de laquelle il est accrédité; que par conséquent on doit regarder comme insaisissables les meubles et les objets mobiliers qui garnissent, non pas seulement les bureaux proprement dits du consulat, mais aussi l'habitation du consul et qui sont, en quelque sorte, le complément de cette habitation, à l'inviolabilité de laquelle ils participent ;

« Attendu, il est vrai, que l'art. 2 de la convention consulaire de 1853 après avoir déclaré que les consuls français et des Etats-Unis jouiront dans les deux pays des privilèges généralement attribués à leurs fonctions, dispose que si, toutefois, ils faisaient le commerce dans le pays de leur résidence ou y devenaient propriétaires, ils seraient soumis à la même juridiction que les autres citoyens du pays, propriétaires ou commerçants, mais que

cette exception ne concerne que l'immunité personnelle proclamée en principe par l'article 2 et qu'elle n'apporte aucune dérogation à la règle générale de l'article 3 dans le texte duquel elle n'est pas reproduite et auquel elle ne se réfère pas. Que sans doute les consuls devenus commerçants ne pourraient pas invoquer l'article 3 pour soustraire à l'action de leurs créanciers, leurs biens autres que ceux qui garnissent normalement leurs bureaux et leur habitation privée et qui sont, en quelque sorte, nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, telles, par exemple, les marchandises dont ils feraient trafic; mais que l'immunité de l'article 3 ne cesserait pas de couvrir les effets personnels et le mobilier de l'habitation personnelle du consul qui se serait livré au négoce et dont les fonctions consulaires, cependant, ne sauraient être gênées dans leur liberté; non plus que du consul devenu propriétaire dans le pays, où il est accrédité. Qu'en l'espèce la saisie querellée ne comprend pas des marchandises, mais seulement des effets personnels à Griffin ou des meubles qui garnissent, soit ses bureaux, soit son habitation privée, tous objets nécessaires à garantir l'indépendance de l'agent consulaire et, par conséquent protégés par l'inviolabilité que proclame l'art. 3 de la convention de 1853; qu'il serait donc indifférent que Griffin eut été commerçant en France, qu'il le fut encore au moment de la saisie ou que l'obligation, dont l'exécution était poursuivie, eut

un caractère commercial, la saisie ne pouvant légalement porter sur aucun des objets qu'elle a frappé et devant, par conséquent, être annulée pour le tout.

« Attendu qu'il importe peu également que la dame Graves habite avec Griffin, que cette communauté de domicile ne saurait dépouiller les lieux où la saisie a été pratiquée, tant du caractère d'habitation consulaire que de l'immunité qui en garantit l'indépendance; qu'au surplus les locaux dont le loyer est supporté par le gouvernement des Etats-Unis sont loués à Griffin qui doit être réputé propriétaire des meubles saisis dont il a l'usage et la possession et qu'il n'est point établi que la propriété d'aucun de ces objets appartienne à la dame Graves ».

Pour ces raisons la cour a rendu l'arrêt suivant : « P. C. M. dit qu'il a été mal jugé par le jugement, en ce qu'il a validé pour partie la saisie exécution pratiquée à la requête de l'intimé es-qualités au préjudice de Griffin et de dame Graves ; — Bien jugé au contraire en ce qu'il a repoussé la demande de dommages intérêts formée régulièrement par les parties. Amendant et réformant. Déclare Griffin mal fondé en sa demande de dommages et intérêts autres que les dépens, le déboute ».

Telle est jusqu'à présent la situation quant au privilège de l'inviolabilité des archives.

PARAGRAPHE II

L'immunité personnelle

Que disent les textes :

ART. 2. — De la convention entre la France et l'Autriche : « ils jouiront en outre de l'immunité personnelle excepté pour les faits et actes que la législation pénale du pays qualifie de crimes; s'ils sont négociants, la contrainte par corps ne pourra leur être appliquée que pour seuls faits de commerce et non pour causes civiles ».

ART. 8. — De la convention entre la France et la Bolivie : « . . citoyens de l'état qui les nomme, jouiront de l'immunité personnelle, ils ne pourront être arrêtés, ni emprisonnés excepté pour les faits et actes que la législation du pays de leur résidence qualifie de crimes et punit comme tels ».

ART. 2. — De la convention consulaire entre la France et le Brésil : « jouiront en outre de l'immunité personnelle excepté pour les faits et actes que la législation pénale en France qualifie de crimes et punit comme tels et s'ils sont négociants la contrainte par corps ne pourra leur être appliquée que pour les seuls faits de commerce et non pour causes civiles ».

ART. 20. — Le traité entre la France et le Chili semble par ce membre de phrases « les étrangers étant obligés de se conformer en tout aux lois des pays respectifs » exclure l'immunité personnelle,

mais il est immédiatement suivi de cette disposition « jouiront d'ailleurs de tous les autres privilèges et immunités qui pourront être accordés dans leurs résidences aux agents du même rang de la nation la plus favorisée ».

ART. 8. — De la convention consulaire du 25 octobre 1882 entre la France et la République Dominicaine « les consuls respectifs ne pourront être arrêtés ou emprisonnés que pour les faits qualifiés crimes par la législation pénale du pays de leur résidence et punis comme tels ».

ART. 12. — De la convention entre la France et l'Espagne « Les consuls généraux sujets de l'état qui les nomme jouiront de l'immunité personnelle sans qu'ils puissent être arrêtés ni conduits en prison, si ce n'est pour crimes, à moins que les dits agents ne soient sujets du pays de leur résidence ou commerçants, auquel cas cette immunité personnelle ne devra s'entendre que des dettes ou autres causes civiles, n'impliquant pas de délit ou l'idée d'un délit, ou qui ne se rapporteraient pas au commerce qu'ils exerceraient eux-mêmes ou par leurs employés » (on ne dit pas d'après qu'elle législation la nature des faits sera appréciée).

Art. 2. — De la convention consulaire entre la France et les Etats-Unis « jouiront de l'immunité personnelle hormis le cas de crime » (même observation que pour la convention consulaire avec l'Espagne).

ART. 8. — De la convention avec la France et la Grèce « citoyens de l'état qui les nomme, jouiront de l'immunité personnelle, ils ne pourront être arrêtés, ni emprisonnés, excepté pour les faits et actes que la législation pénale du pays de leur résidence qualifie de crimes et punis comme tels. La contrainte par corps ne pourra leur être appliquée que pour faits de commerce ».

ART. 2. — De la convention entre la France et l'Italie. « Ils jouiront en outre de l'immunité personnelle excepté pour les faits et actes que la législation pénale des deux pays qualifie de crimes et punis comme tels, et s'ils sont négociants la contrainte par corps ne pourra leur être appliquée, que pour les seuls faits de commerce et non pour les causes civiles ».

ART. 2. — De la convention entre la France et le Portugal. « jouiront en outre de l'immunité personnelle, excepté pour les faits et actes que la législation pénale de chacun des deux pays qualifie de crimes et punis comme tels, et s'ils sont négociants la contrainte par corps ne pourra leur être appliquée que pour les seuls faits de commerce et non pour causes civiles ».

ART. 2. — De la convention entre la France et la Russie « ils ne pourront être arrêtés ni conduits en prison; excepté pour les faits et actes qui d'après la législation de chacun des deux états doivent être déferés au jury, s'ils sont négociants, la contrainte par corps ne pourra leur être appli-

quée que pour les seuls faits de commerce et non pour cause civile ».

ART. 8. — De la convention entre la France et le Salvador « citoyens de l'état qui les nomme, jouiront de l'immunité personnelle, ils ne pourront être arrêtés ni emprisonnés excepté pour les faits et actes que la législation pénale du pays de leur résidence qualifie de crimes et punis comme tels ».

Les traités avec le Danemark, l'Equateur, le Guatemala, Haïti, le Honduras, le Japon, la République de Libéria, le Mexique, le Nicaragua, les Pays-Bas, le Pérou, la Suède, la Norvège, l'Uruguay, stipulent simplement la clause de la nation la plus favorisée.

Les diverses conventions peuvent être classées en deux catégories au point de vue du privilège de l'immunité personnelle par rapport aux agents auxquelles elles s'appliquent :

1) Les unes comme celles passées avec l'Autriche, la Bolivie, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, la Russie, le Salvador, exigent que les consuls soient citoyens de l'état qui les nomme. Mais, même en ce cas elles stipulent, qu'ils ne sont soustraits à la contrainte par corps qu'en matière civile, s'ils sont négociants.

2) Les autres comme celles conclues avec le Danemark, les Etats-Unis, etc. disent seulement les consuls respectifs ; maintenant toujours le

membre de phrases concernant la contrainte par corps.

Mais qu'entend-t-on par immunité personnelle ? La doctrine et la jurisprudence sont partagées à ce sujet.

Certains auteurs prétendent que l'immunité personnelle est l'exemption totale de toute juridiction et nous pouvons considérer M. Clunet comme leur porte parole, à la suite d'un arrêt de la cour d'appel de Paris du 8 janvier 1886, Aff. d'Oliveira, vice-consul de Portugal à Paris, qui avait affirmé sa compétence au point de vue des actions civiles et pénales, il disait « en accordant l'immunité personnelle aux consuls, les conventions qui renferment cette stipulation, étendent à ces agents publics le privilège, que recouvre cette expression consacrée dans la langue du droit des gens avec l'étendue et le sens qu'elle comporte : or dans le langage diplomatique, l'immunité personnelle a toujours signifié exemption de la juridiction locale. C'est donc manifestement interpréter à faux la convention Franco-Portugaise ; que de se refuser à voir dans la concession additionnelle et expresse de l'immunité personnelle, le bénéfice de l'exemption de la juridiction locale, qui y est nécessairement contenu ».

La Jurisprudence les a suivis dans plusieurs arrêts, citons en deux : 1° un jugement du tribunal

J. Dr. I. P. 1886.

J. D. I. P. 1890, p. 667,

correctionnel de la Seine du 8 juillet 1890, affaire de la Demoiselle Snaccos contre Manopoulo, chancelier du consulat de Grèce.

Ce tribunal se déclare incompétent dans une poursuite intentée contre le chancelier du consulat de Grèce de nationalité grecque, pour injures, diffamations, voies de fait en présence des termes de la convention consulaire, Franco-Hellénique du 7 janvier 1876 dont l'art. 8 est ainsi conçu :

ART. 8. — Les consuls généraux, consuls, vice-consuls ou agents consulaires, citoyens de l'état qui les nomme, jouissent de l'immunité personnelle : ils ne pourront être ni arrêtés, ni emprisonnés, excepté pour les actes que la législation pénale du pays de leur résidence qualifie de crimes et punit comme tels. S'ils sont négociants, la contrainte par corps ne pourra leur être appliquée que pour faits de commerce.

Le tribunal rend cet arrêt d'incompétence considérant : « que c'est vainement que la plaignante soutient que cette immunité ne s'étend pas à l'exemption de juridiction elle-même.

Considérant « en effet que les dispositions des dits articles sont incompatibles avec l'idée d'un jugement de condamnation prononcé par un tribunal en matière correctionnelle, puisque toute peine même purement pécuniaire implique l'exécution par voie de contrainte par corps et que d'ailleurs la loi française punit de peines

d'emprisonnement les délits visés dans la citation comme ayant été commis par le défendeur à la plainte ».

Un second jugement celui du tribunal de Toulouse, du 10 Juillet 1890, Lafforgue contre Del Pedroso « déclare qu'en vertu du traité intervenu le 7 Janvier 1862 entre la France et l'Espagne, les consuls de ces deux pays, sujets de l'état qui les nomme jouissent de l'immunité personnelle et que cette immunité s'applique spécialement à la poursuite des dettes, ou autres causes civiles n'impliquant pas de délit ou l'idée d'un délit, qu'il est certain que si en principe, les consuls ne jouissent pas des immunités diplomatiques, il en est autrement dans le cas, ou comme dans le cas actuel, il a été dérogé à cette règle par un traité international, qu'il y a lieu dès lors pour le tribunal de se déclarer incompétent ».

Telle est la première opinion. D'autres auteurs dont M. Renault, estiment que l'immunité personnelle est simplement l'exemption de l'arrestation et de la détention préventive. En thèse générale en effet, on ne considère pas les consuls en pays de chrétienté comme représentant le pouvoir souverain, et il semblerait très extraordinaire que même exceptionnellement on leur reconnut la jouissance des immunités diplomatiques.

M. C. Jordan, prend comme exemple l'art. 12

de la convention consulaire entre la France et l'Espagne. « L'article 2 de la convention consulaire Franco-Espagnole reproduit presque littéralement l'art. 2 de la convention du Pardo, du 13 mars 1769 sauf qu'à la suite du mot crime elle supprime l'épithète « atroce » et aux mots qui n'impliquent pas « crime ou presque crime » elle substitue délit ou idée de délit.

Toutes les conventions consulaires en dérivent et s'en inspirent.

L'économie générale de l'article 2 dénote une gradation favorable aux consuls de carrière mais exclu l'intention de les soustraire à la juridiction territoriale. Elle assure simplement la dignité et la sécurité personnelle des agents, en les mettant à l'abri d'arrestations tant légales qu'arbitraires de nature à troubler la mission qui leur est confiée, le mot « personnelle » veut dire que pour dettes et autres causes civiles on ne pourra recourir contre eux à la contrainte par corps, mais seulement aux voies d'exécution sur les biens, ce qui implique la soumission aux lois et à la juridiction territoriale. On ne pourra davantage les arrêter préventivement pour presque crimes, c'est-à-dire pour délits, privilège qui est par contre refusé aux consuls négociants, qui encourent d'ailleurs la contrainte par corps en matière de commerce.» Et M. Jordan ajoute : « L'opinion doctrinale con-

traire, provient, à mon sens, de ce qu'on s'attache trop strictement aux mots « immunité personnelle » sans se reporter aux précédents historiques et sans envisager dans leur ensemble les stipulations conventionnelles qui en précisent et en restreignent le sens *incivile est nisi tota lege perspecta respondere*.

« Néanmoins il a également un sens plus général (le mot immunité). Pour bien déterminer sa portée dans les conventions consulaires il faut envisager les textes dans leur ensemble. Si l'on rapproche le mot « personnelle » de l'exemption de la contrainte par corps consacrée au profit des consuls négociants « en matière civile » on aboutira à la conclusion que la convention a eu simplement pour but d'assurer aux consuls sujets de l'état qui les nomme et non aux commerçants une certaine inviolabilité personnelle, soit l'exemption d'arrestation préventive sauf le cas de crime, la qualité de des agents étant réputée une caution suffisante. Il n'est dit nulle part qu'ils ne pourront être *jugés*. Une dérogation aussi grave aux droits de la souveraineté territoriale, au principe que les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire, dérogation contraire à l'usage et aux précédents qui dénie nettement aux consuls le caractère diplomatique, aurait fait l'objet de stipulations explicites n'admettant aucune équivoque ».

S'il en est ainsi pour les consuls non négociants

il n'en est pas de même pour ceux qui le sont ; ces derniers ne peuvent prétendre à l'immunité personnelle pour délit ou pour fait impliquant l'idée de délit, accompli dans l'exercice de leur commerce et nous voyons, conserver dans la plupart des conventions et traités, ce membre de phrase « et s'ils sont négociants la contrainte par corps ne pourra leur être appliquée que pour les seuls faits de commerce et non pour cause civile » ; mais cette clause n'a plus d'application en France qui, par une mesure libérale par la loi du 22 juillet 1867, a supprimé la contrainte par corps en matière civile et commerciale et, qui dans son article premier, a étendu le bénéfice de ses dispositions aux étrangers, qui jusque là, avaient été soumis à un régime d'exception subissant la contrainte par corps même dans les cas où les français y échappaient.

Les dispositions contenues dans les diverses conventions à propos de l'immunité personnelle étaient désirées depuis longtemps, ainsi en 1807, Borel écrivait : « cependant il paraît nécessaire, que le consul soit indépendant de la justice criminelle du lieu où il réside, en sorte qu'il ne puisse être molesté ou mis en prison à moins que lui-même par quelque attentat énorme ne viole le droit des gens », il demandait lui aussi l'exemption de l'arrestation et de la prison préventive. On a voulu en accordant aux consuls ce privilège éviter des faits regrettables tel que celui

rapporté par le Baron de Cussy dans ses mémoires : nous voulons parler de l'affaire du Comte Degli Oddi, consul général du St-Siège à Corfou, en 1829. Ce consul se trouva compromis par l'admission de lettres de change endossées par lui arguées de faux et sur le seul soupçon que ces lettres de change étaient fausses, il est enlevé de son domicile, enlevé aux affaires qui lui sont confiées par son gouvernement, enlevé à la garde des archives de son consulat, des dépôts qui auraient pu se trouver dans la caisse de son office; et jeté dans une prison publique, bien que fonctionnaire étranger envoyé et non sujet des états Ioniens.

Une observation se présente à notre esprit, si au lieu de dire que les consuls jouiront de l'immunité personnelle et ne pourront être arrêtés, ni emprisonnés, on avait adopté le texte de l'art. 2 de la convention Franco-Russe du 1^{er} avril 1874, ainsi conçu : « que les consuls respectifs ne peuvent être ni arrêtés, ni conduits en prison excepté pour les faits et actes qui d'après la législation de chacun des deux états doivent être déférés au jury », ce texte évitant les mots immunité personnelle, vise clairement l'arrestation et la détention *préventives*, bien que ce mot n'y soit pas, et ne laisse subsister aucune équivoque et est bien préférable. On aurait sans aucun doute évité des difficultés et des divergences dans l'interprétation des conventions.

La jurisprudence dans un grand nombre d'arrêts se range à cette dernière manière de voir ; nous allons nous en rendre compte en énumérant un certain nombre.

Commençons par une affaire qui s'est passée et a été jugée avant la loi de 1867, supprimant la contrainte par corps, et a été clause par un arrêt de la cour de Paris le 25 août 1842.

Affaire Carlier d'Abaunza marquis de Fuente Hermosa, consul général de l'Uruguay « le sieur Abrassart, tapissier, créancier du sieur Carlier, marquis de Fuente Hermosa, a fait arrêter son débiteur comme étranger et a fait saisir son mobilier par mesure conservatoire — sur la demande en condamnation et en validité de la saisie, le sieur Carlier d'Abaunza, a formé une demande reconventionnelle en nullité de l'écrou et de la saisie se fondant : 1° sur le privilège d'inviolabilité dont jouissent les agents diplomatiques étrangers, à cet égard il invoquait la qualité de consul général de l'Uruguay, qu'il s'attribuait, bien qu'il n'eut pas encore reçu l'*exequatur* du gouvernement français. . . .

N'ayant pas reçu l'*exequatur* il ne pouvait être considéré comme consul et ne pouvait jouir de l'exemption de prison et d'arrestation préventives, et le tribunal de la Seine dans son jugement maintient l'emprisonnement et valide la saisie par les

motifs suivants : « attendu que si les agents diplomatiques jouissent de certaines immunités, c'est par ce qu'ils représentent leur gouvernement vis à vis d'un autre gouvernement ; mais que de simples consuls ne peuvent sous aucun rapport prétendre à aucune assimilation puisqu'ils ne sont que des fonctionnaires délégués pour protéger et régler les incidents privés de leurs nationaux. Qu'ainsi la qualité d'agent consulaire que réclame Carlier d'Abaunza ne saurait l'affranchir de l'exercice des poursuites dirigées contre lui par Abrassart ».

Carlier d'Abaunza, fit appel du jugement et le 25 août 1842, la cour de Paris rendait son arrêt « considérant que si le sieur Carlier d'Abaunza a reçu de la République de l'Uruguay une commission de consul général à Paris, il est certain qu'il n'a pas obtenu l'*exequatur* du gouvernement du roi ; que dès lors il n'est pas fondé à prétendre aux prérogatives et immunités qui peuvent appartenir aux consuls. adoptant les motifs des premiers juges confirme ».

Nous voyons ici que la jurisprudence refuse toute assimilation des consuls aux envoyés diplomatiques et n'admet pas pour eux l'exemption totale de juridiction.

Au lendemain de la loi de 1867, supprimant la contrainte par corps, la cour d'appel de Paris par

arrêt du 2 mars 1868, affaire G. contre G. consul général d'Italie à Lyon, refusait de voir dans la clause d'immunité personnelle stipulée à l'art. 2 de la convention Franco-Italienne du 26 juillet 1862, mise en vigueur le 18 septembre, l'exemption totale de juridiction par les considérants suivants : « considérant qu'en thèse générale les consuls ne jouissent pas des immunités diplomatiques qu'ils ne représentent pas leur souverain ; que pour les contestations civiles et commerciales ; ils sont justiciables des tribunaux du pays, où ils sont établis , considérant que le traité du 18 septembre 1862 passé entre la France et l'Italie, ne déroge pas à cette règle, que son texte, en déclarant que les consuls ne pourront être soumis à la contrainte par corps que dans des cas déterminés démontre, qu'ils sont quant aux contestations civiles et commerciales, soumis aux règles du pays par eux habité, qu'il eut été en effet bien inutile de les mettre à l'abri d'une voie d'exécution si l'on eut entendu les soustraire à toute condamnation et à toute poursuite ; que c'est dans ce sens, que dans le langage du droit, l'exception fait preuve de la règle, l'exception étant impossible si la règle n'existait pas ».

Dans un autre arrêt du 8 janvier 1886, Syndic cercle Taitbout contre d'Oliveira vice-consul de Portugal à Paris, la cour affirma sa compétence

au point de vue des actions civiles et pénales à l'égard de M. d'Oliveira, vice-consul de Portugal à Paris ; refusant de voir dans l'art. 2, de la convention Franco-Portugaise du 11 juillet 1866, autre chose que le privilège de ne pouvoir être arrêtés ou emprisonnés, que pour les faits qualifiés crimes et punis comme tels.

Il en est ainsi dans les autres pays. Par exemple en Italie, il est douteux que les tribunaux donnent à cette clause de l'art. 2, de la convention Franco-Italienne une signification différente d'autant plus que la doctrine (Fiore, Carnazza-Amari) est nettement opposée à la théorie de l'exemption des consuls étrangers de la juridiction territoriale soit ce passage de l'ouvrage de Carnazza-Amari : « Les consuls n'ont droit à aucune immunité personnelle pour les actes de la vie civile, mais il n'en est pas de même pour ce qui regarde leurs fonctions et pour les actes inhérents à ces fonctions ou en dérivant » et plus loin « les consuls doivent jouir de tous les privilèges nécessaires pour l'accomplissement de leurs devoirs et fonctions ». Les consuls doivent donc jouir des privilèges qui leur sont nécessaires, mais seulement de ceux-là et le jurisconsulte italien n'y fait pas entrer l'exception de juridiction.

Dans aucune des conventions consulaires conclues par l'empire allemand, jamais il n'a revendiqué pour ses consuls la qualité d'agents diplomatiques. Et si dans ces conventions il est parlé

d'immunité personnelle, elle n'a pas le sens d'exemption de la juridiction locale, M. Heffter, dit : « l'immunité personnelle d'arrestation et de détention n'a pas ce sens. Ce n'est qu'un privilège personnel attaché à la personne de l'agent consulaire, en cette qualité, inhérent à sa position officielle, et il disparaît avec cette position. Ce privilège a pour but essentiel de permettre aux agents consulaires l'exercice sans entraves de leurs attributions dans l'intérêt de l'état qui les a nommés.

En Allemagne, donc il s'agit simplement de l'exemption d'arrestation et de prison préventives, et les actions pénales ou civiles ne sont pas exclues par la clause d'immunité personnelle.

« En somme dit M. Camille Jordan, en dépit de quelques hésitations dans la jurisprudence française ébranlée par la haute autorité de M. Clunet, la doctrine comme la jurisprudence du continent Européen ne voient pas dans les clauses des traités et conventions consulaires, de titre pour les consuls étrangers à l'immunité de la juridiction territoriale ».

PARAGRAPHE III

Dispense de l'obligation de comparaître comme témoin en justice

Voici le texte d'un certain nombre de conventions touchant ce privilège.

ART. 3. — De la convention de 1866 entre la

France et l'Autriche-Hongrie. « Les consuls généraux, consuls et leurs chanceliers, ainsi que les vice-consuls et agents consulaires, sujets de l'état qui les nomme, ne pourront être tenus de comparaître comme témoins devant les tribunaux. Quand la justice locale aura besoin de recueillir auprès d'eux quelque déclaration juridique, elle se transportera à leur domicile pour la recevoir de vive voix ou bien délèguera à cet effet un fonctionnaire compétent ou bien la leur demandera par écrit ».

ART. 7. — De la convention entre la France et la Bolivie de 1897. « Les consuls généraux, consuls, consuls suppléants et agents consulaires, citoyens de l'état qui les nomme, ne pourront pas être forcés de comparaître personnellement en justice ; lorsqu'ils seront partie intéressée dans les causes civiles à moins que le tribunal saisi, n'ait par un jugement déferé le serment ou ordonné la comparution de toutes les parties.

ART. 2. Paragraphe 3. — De la convention conclue entre la France et le Brésil le 10 décembre 1860. « Les consuls généraux, consuls, vice-consuls et chanceliers attachés à leur mission, ne pouvant être sommés de comparaître devant les tribunaux du pays de leur résidence. Quand la justice locale aura besoin de prendre auprès d'eux, quelque information juridique elle devra la leur demander par écrit ou se transporter à leur domicile pour la recueillir de vive voix ».

ART. 6. — De la convention consulaire entre la

France et la Grèce, le 7 janvier 1836. « Les consuls généraux, consuls, élèves-consuls, chanceliers et vice-consuls ou agents consulaires, citoyens de l'état qui les nomme, ne seront pas tenus de comparaître comme témoins devant les tribunaux du pays de leur résidence, si ce n'est toutefois dans les causes criminelles, où leur comparution sera jugée indispensable et réclamée par une lettre officielle de l'autorité judiciaire. Dans tout autre cas, la justice locale se transportera à leur domicile, pour recevoir leur témoignage de vive voix ou le leur demander par écrit, suivant les formes particulières à chacun des deux états.

ART. 11. — De la convention consulaire entre la France et l'Espagne du 7 janvier 1862. « Les consuls généraux, consuls, vice-consuls ne seront pas tenus de paraître comme témoins devant les tribunaux du pays, où ils résideront ; mais ils ne pourront refuser leurs déclarations à l'autorité judiciaire qui se transporterait à leur domicile pour les recevoir de vive voix ou qui leur demanderait par écrit, ou qui délèguerait à cet effet un fonctionnaire compétent en France ou un notaire public en Espagne. Dans chacun de ces cas, ils devront satisfaire au désir de l'autorité dans le délai, à l'heure et au jour que celle-ci indiquera, sans apporter de retards inutiles ».

ART. 2, paragraphe 3 de la convention entre la France et les Etats-Unis du 23 février 1853. « Ils ne pourront jamais être contraints à comparaître

comme témoins devant les tribunaux. Quand la justice du pays aura quelque déclaration juridique ou déposition à recevoir d'eux, elle les invitera par écrit, à se présenter devant elle, et en cas d'empêchement elle devra leur demander leur témoignage par écrit, ou se transporter à leur domicile pour l'obtenir de vive voix ».

ART. 3. — De la convention entre la France et l'Italie du 26 juillet 1862. « Les consuls généraux consuls et leurs chanceliers, ainsi que les vice-consuls ou agents consulaires ne pourront être sommés de comparaître comme témoins devant les tribunaux. Quand la justice locale aura besoin de recueillir d'eux quelque déclaration juridique, elle devra se transporter à leur domicile pour la recevoir de vive voix, ou déléguer à cet effet un fonctionnaire compétent ou le leur demander par écrit ».

ART. 2, paragraphe 4. — De la convention entre la France et le Portugal du 11 juillet 1866. « Les consuls généraux, consuls, vice-consuls ou agents consulaires et leurs chanceliers ne pourront être sommés à comparaître comme témoins devant les tribunaux. Quand la justice du pays aura besoin de recueillir auprès d'eux quelque déclaration juridique, elle devra se transporter à leur domicile pour la recevoir de vive voix, ou déléguer à cet effet un fonctionnaire compétent, ou la leur demander par écrit ».

ART. 3. — De la convention entre la France et

la Russie du 1^{er} avril 1874. « Les consuls généraux, consuls et leurs chanceliers, ainsi que les vice-consuls et agents consulaires sont tenus de fournir leur témoignage en justice, lorsque les tribunaux du pays le jugeront nécessaire. Mais l'autorité judiciaire devra dans ce cas les inviter par lettre officielle à se présenter devant elle.

En cas d'empêchement les dits agents, mais dans les causes civiles seulement, l'autorité judiciaire se transportera à leur domicile pour recevoir leur témoignage de vive voix, ou le leur demander par écrit, suivant les formes particulières à chacun des deux états. Les dits agents devront satisfaire au désir de l'autorité dans le délai qui leur sera indiqué ».

ART. 7. — De la convention entre la France et le Salvador de juin 1878. « Les consuls généraux, consuls, élèves-consuls, chanceliers, vice-consuls et agents consulaires, citoyens de l'état qui les nomme, ne pourront pas être forcés de comparaître personnellement en justice, lorsqu'ils seront parties intéressées dans les causes civiles, à moins que le tribunal saisi n'ait par un jugement déferé le serment ou ordonné la comparution de toutes les parties. En toute autre matière, ils ne seront tenus de comparaître en personne que sur une invitation expresse et motivée du tribunal saisi ».

Les autres puissances dans leurs traités avec la France invoquent le traitement de la nation la plus favorisée, prenons par exemple le texte du

traité entre la France et le Honduras : « Art. 20, paragraphe 2 : les agents jouiront en outre de tous les autres privilèges, exemptions et immunités qui pourront être accordés, dans leur résidence, aux agents du même rang de la nation la plus favorisée ».

Le texte de ces différentes conventions avait eu un précédent, ainsi on lit dans la convention du Pardo conclue entre la France et l'Espagne, le 13 mai 1769 : Art. 2 *in fine* : Et quand la justice du pays aura besoin de prendre quelque déclaration juridique du consul on y procédera par voie du tribunal de guerre où il s'en trouvera; et à défaut par la justice ordinaire et le gouverneur ou juge ordinaire sera tenu de lui envoyer d'avance un compliment de politesse, pour le prévenir de la nécessité dans laquelle on se trouve d'aller chez lui, afin de prendre quelque déclaration qui intéresse la police ou l'administration de la justice; mais le consul ne pourra retarder l'exécution des dites démarches, s'excuser ou prétendre d'en déterminer le jour et l'heure ».

Cette convention eut l'occasion d'être interprétée par la jurisprudence française dans l'affaire Soller, en 1843 : « Un consul d'Espagne, M. Soller ayant excipé de sa qualité de consul et de l'article 2 de la convention du 13 mars 1769, pour ne pas répondre à une injonction de la Cour

d'Aix, devant laquelle il était appelé à répondre comme témoin dans un procès criminel, la Cour d'Aix, par arrêt de juillet 1843, rejeta cette exception par les considérants suivants : « Attendu que si les ambassadeurs sont indépendants de l'autorité souveraine du pays dans laquelle ils exercent leur ministère, ce privilège n'est pas applicable aux consuls.

« En ce qui concerne la convention entre l'Espagne et la France, considérant que si cette convention était sans inconvénient pour le temps, où elle avait été faite alors que la procédure criminelle était secrète. Elle est inapplicable aujourd'hui, où les débats sont publics et les témoins tenus de déposer devant le jury, déclare Soller mal fondé en ses exceptions ».

Cette décision nous paraît éminemment critiquable comme constituant le refus d'appliquer le texte formel d'un traité en vigueur, ayant à ce titre force de loi, en se fondant sur les considérations vagues tirées de l'esprit général de notre législation criminelle, contrairement à l'axiome : *generalia specialibus non derogant*. Et M. Ferand Giraud, lui-même peu favorable, avec raison à ce privilège consulaire, convient que « toutefois, lorsque ces traités sont formels et régulièrement approuvés, ils faudra bien s'y soumettre ».

Cet incident n'a cependant pas influé sur la

Ferand Giraud, Etats et souverains, t. II, p. 223.

rédaction de la convention de 1862, entre la France et l'Espagne. Les diverses conventions suivantes conclues par la France avec l'Autriche, la Bolivie, le Brésil, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, le Portugal sont rédigées dans les grandes lignes de la même façon, ainsi que celle avec les Etats-Unis dont l'art. 2, paragraphe 3 est ainsi conçu : « Ils ne pourront jamais être contraints à comparaître comme témoins devant les tribunaux. Quand la justice du pays aura quelque déclaration juridique ou déposition à recevoir d'eux, elle les invitera par écrit à se présenter devant elle, et en cas d'empêchement, elle devra leur demander leur témoignage par écrit, ou se transporter à leur domicile pour l'obtenir de vive voix.

Malgré ce texte formel on a méconnu ce droit aux Etats-Unis « A l'occasion de l'expédition du comte de Raousset Boulbon, dans la Sonora. M. Dillon, consul de France, fut sommé de se rendre en personne à la cour pour faire une déposition orale. Cet agent invoquant la teneur littérale de la convention conclue le 23 février 1893 entre la France et les Etats-Unis, au sujet des privilèges consulaires, refusa de comparaître en justice, mais il offrit de faire une déposition écrite dans la forme qui serait jugée la plus solennelle. Le juge Américain repoussa cette proposition, prétendant que la clause conventionnelle invo-

quée était nulle, comme violant l'article de la constitution, qui ne permet à personne de se soustraire aux sommations de la justice et de refuser son témoignage oral. M. Dillon, eut beau persister à se retrancher derrière les immunités de son caractère officiel ; il fut arrêté et obligé *par la force*, à comparaître devant la cour. A la suite de la correspondance échangée à cette occasion entre le cabinet de Paris et celui de Washington ; la France sans abandonner le droit strict que donnait à ses agents le texte du traité de 1893, consentit néanmoins, pour empêcher à l'avenir tout conflit du même genre, à prescrire à ses consuls aux Etats-Unis de déférer aux comparutions personnelles, qui pourraient leur être demandées par la cour et les tribunaux américains en matière criminelle ».

La règle générale est que *sauf exception*, les consuls ne sont pas tenus de se présenter comme témoins.

Nous venons de voir l'arrangement conclu entre la France et les Etats-Unis.

La Russie a craint que le même cas se présente chez elle et elle a exigé dans la convention conclue avec la France, la comparution des consuls comme témoins dans toute cause criminelle. En matière civile seulement, dit l'art. 2 paragraphe 3 « en cas d'empêchement des dits agents, mais dans les causes civiles seulement, l'autorité judiciaire se transportera à leur domicile pour rece-

voir leur témoignage de vive voix, ou le leur demandera par écrit ; suivant les formes particulières à chacun des deux états, etc. » et encore pas toujours, ils en seront dispensés.

En terminant, faisons remarquer que si la plupart des conventions parlent des consuls en général, certaines comme celles avec l'Autriche-Hongrie, la Bolivie, la Grèce, le Salvador, disent : « les consuls généraux agents consulaires *citoyens de l'état qui les nomme* ». Il est donc une catégorie de ces agents qui n'auront pas droit à ce privilège. On veut parler ici évidemment des consuls commerçants qui bien entendu ne sont pas citoyens du pays qui les nomme. C'est donc une différence de plus entre les *consules missi* et les *consules electi*.

PARAGRAPHE IV

Exemptions de certains droits et impositions

L'ART. 2. — De la convention entre la France et l'Autriche porte « les consuls généraux, consuls, vice-consuls et leurs chanceliers sujets de l'état qui les nomme, seront exemptés des logements et contributions militaires, des contributions directes, personnelles, mobilières ou somptuaires imposées par l'état ou par les communes à moins qu'ils ne possèdent des biens immeubles,

qu'ils ne fassent le commerce, ou qu'ils n'exercent quelque industrie, dans lesquels cas ils seront soumis aux mêmes taxes, charges et impositions que les autres particuliers ».

Des stipulations analogues sont insérées dans les conventions suivantes :

ART. 7. — De la convention signée à Sucre, le 5 août 1897, entre la France et la Bolivie : « les consuls généraux, consuls, consuls suppléants, élèves-consuls, chanceliers, vice-consuls et agents consulaires, citoyens du pays qui les nomme, seront exempts des logements militaires et des contributions de guerre, ainsi que des contributions directes tant personnelles que mobilières ou somptuaires imposées par l'état ou par les communes ; mais s'ils possèdent des biens immeubles de même que s'ils font le commerce, où s'ils exercent quelque industrie, ils seront soumis à toutes les taxes, charges et impositions qu'auront à payer les autres habitants du pays comme propriétaires de fonds, commerçants, industriels ou capitalistes ».

ART. 2. — De la convention consulaire entre la France et le Brésil, du 10 décembre 1860 : « jouiront dans les deux pays des privilèges généralement attribués à leur charge, tels que l'exemption des logements militaires et celles de toutes les contributions directes tant personnelles que mobilières ou somptuaires, à moins toutefois qu'ils ne deviennent soit propriétaires, soit possesseurs

temporaires de biens immeubles ou enfin qu'ils ne fassent le commerce, auxquels cas ils seront soumis aux mêmes taxes, charges et impositions que les autres particuliers.

ART. 20. — Du traité du 15 septembre 1846, entre la France et le Chili « seront exempts de tout service public et également de tout espèce de droits, impositions et contributions, à l'exception des charges, qu'ils doivent supporter pour raison de commerce ou de propriété et auxquelles seront soumis les nationaux.

ART. 5. — Du traité du 9 février 1842, entre la France et le Danemarck « jouiront dans les deux pays des privilèges généralement attribués à leur charge, tels que l'exemption des logements militaires et celle de toutes les contributions directes tant personnelles que mobilières ou somptuaires, à moins toutefois qu'ils ne soient sujets du pays, ou qu'ils ne deviennent soit propriétaires, soit possesseurs de biens immeubles ou enfin qu'ils ne fassent le commerce ; pour lesquels cas ils seront soumis aux mêmes taxes, charges et impositions que les autres particuliers.

ART. 10. — De la convention consulaire conclue entre la France et l'Espagne, le 7 janvier 1862 « les consuls généraux, consuls et vice-consuls, sujets de l'état qui les nomme, jouiront de l'exemption du logement militaire et de toute charge du service public qui aurait un caractère municipal ou autre. Ils seront de même exemptés

des contributions directes, personnelles, mobilières ou somptuaires, imposées par l'état ou par les communes. Toutefois, si ces agents étaient commerçants, s'ils exerçaient quelque industrie, ou possédaient des biens immeubles, ils seront considérés comme les autres sujets de l'état auxquels ils appartiendront.

ART. 2. — De la convention consulaire entre la France et les Etats-Unis d'Amérique du 23 février 1853 « jouiront de l'exemption des logements militaires, du service de la milice ou de la garde nationale et autres charges de même nature et celle de toutes les contributions directes et personnelles, fédérales, d'état ou municipales, si toutefois les dits consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires étaient citoyens du pays de leur résidence, s'ils y étaient ou y devenaient propriétaires ou qu'ils y fassent le commerce, ils seraient soumis sous le bénéfice du traitement accordé aux agents commerciaux, aux mêmes taxes et impositions que ceux-ci.

ART. 9. — De la convention consulaire conclue entre la France et la Grèce, le 7 janvier 1876 : « citoyens de l'état qui les nomme seront exempts des logements militaires et des contributions de guerre, ainsi que des contributions directes, tant personnelles que mobilières ou somptuaires, imposées par l'état ou par les communes ; mais s'ils possèdent des biens immeubles, de même que s'ils font le commerce, ou s'ils exer-

cent quelque industrie, ils seront soumis à toutes les taxes, charges et impositions qu'auront à payer les autres habitants du pays comme propriétaires de biens-fonds, industriels ou commerçants.

ART. 20. — Du traité du 22 février 1856, entre la France et le Honduras « jouiront dans les deux pays des privilèges attribués à leurs charges, tels que l'exemption des logements militaires et celles de toutes les contributions directes, tant personnelles que mobilières ou somptuaires, à moins toutefois qu'ils ne soient citoyens du pays où ils résident, ou qu'ils ne deviennent soit propriétaires soit possesseurs de biens immeubles, ou enfin qu'ils ne fassent le commerce pour lesquels cas ils seront soumis aux mêmes taxes, charges, ou impositions que les autres particuliers.

ART. 2. — De la convention consulaire entre la France et l'Italie du 26 juillet 1862. « sujets de l'état qui les nomme, jouiront de l'exemption des logements et des contributions militaires, des contributions directes, personnelles, mobilières ou somptuaires imposées par l'état ou par les communes, à moins qu'ils ne possèdent des biens immeubles, qu'ils ne fassent le commerce ou qu'ils n'exercent quelque industrie, dans lesquels cas ils seront soumis aux mêmes taxes, charges et impositions que les autres particuliers ».

ART. 2. — De la convention consulaire entre la France et le Portugal du 11 juillet 1866. «... joui-

ront dans les deux pays et dans leurs possessions respectives, des privilèges généralement attribués à leur charge, tels que l'exemption des logements militaires et celles de toutes les contributions directes, tant personnelles que mobilières, ou somptuaires, ordinaires ou extraordinaires, à moins toutefois qu'ils ne soient citoyens du pays dans lequel ils résident, ou qu'ils ne fassent le commerce ; pour lesquels cas, ils seraient soumis aux mêmes taxes, charges et contributions que les autres particuliers. Il est bien entendu que les contributions auxquelles l'un de ces agents pourraient être sujets, à raison des propriétés foncières qu'il posséderait en France ou au Portugal ne sont point comprises dans l'exemption ci-dessus mentionnée ».

ART. 2. — De la convention consulaire entre la France et la Russie du 1^{er} avril 1874. « sujets de l'état qui les nomme jouiront de l'exemption des logements et des contributions militaires, des contributions directes, personnelles, mobilières et somptuaires imposées par l'état ou par les communes, à moins qu'ils ne possèdent des biens immeubles, qu'ils ne fassent le commerce ou qu'ils n'exercent quelque industrie, dans lesquels cas ils seront soumis aux mêmes taxes, charges et impositions que les autres particuliers ».

ART. 9. — De la convention consulaire entre la France et le Salvador du 5 juin 1878. « ... citoyens de l'état qui les nomme seront exempts des loge-

ments militaires et des contributions de guerre, ainsi que des contributions directes, tant personnelles que mobilières ou somptuaires imposées par l'état ou par les communes, mais s'ils possèdent des biens immeubles, de même que s'ils font le commerce, ou s'ils exercent quelque industrie, ils seront soumis à toutes les taxes, charges et impositions qu'auront à payer les autres habitants du pays comme propriétaires de biens-fonds, commerçants ou industriels ».

En parcourant ces divers articles des principales conventions conclues par la France avec les puissances étrangères, nous constatons que toutes accordent les mêmes exemptions et dans des termes à peu près analogues : nous ne constatons de différence qu'au point de vue des personnes qui peuvent en invoquer le bénéfice. Elles se divisent alors en trois catégories.

Les unes comme celles conclues avec l'Autriche, la Bolivie, la République Dominicaine, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, la Russie, le Salvador exigent trois conditions pour que les consuls jouissent de l'exemption, il faut qu'ils n'exercent aucun commerce ou industrie, qu'ils ne possèdent pas de biens immeubles et enfin qu'ils soient « sujets de l'état qui les nomme ».

Les autres comme celles passées avec le Danemarck, les Etats-Unis, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Portugal ne demandent pas que les consuls soient citoyens de l'état qui

les nomme, mais il ne faut pas qu'ils soient sujets du pays ou ils exercent leurs fonctions, commerçants ou possesseurs d'immeubles. Nous trouvons une application de ces stipulations dans l'arrêt de la Cour d'Alger, chambre correctionnelle, 20 mars 1896, affaire Milson, qui a jugé que « les privilèges et immunités accordés aux consuls généraux, consuls, vice-consuls ou agents consulaires par le paragraphe 2 de l'article 2 de la convention consulaire entre la France et les Etats-Unis d'Amérique du 23 février 1853 ne s'étendent pas aux mêmes agents « citoyens du pays de leur résidence » qui y sont propriétaires ou qui y font le commerce. Ceux-ci sont soumis sous le bénéfice du traitement accordé aux agents commerciaux, à la même juridiction que les autres citoyens du pays, propriétaires et commerçants, et aux mêmes taxes et impositions ».

Nous voyons ici apparaître la différence entre les consuls envoyés, consuls *missi* et les consuls *electi*.

Dans la troisième catégorie se rangent les conventions avec le Chili, le Japon, le Brésil, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège et Libéria qui ne font aucune distinction reposant sur la nationalité.

Tout récemment le Conseil d'Etat a eu à appli-

quer le traité d'amitié, de commerce et de navigation franco-chilien dans l'espèce suivante : M. Carlos Ducaud (sujet français), consul du Chili à Bordeaux, se pourvu contre un arrêté du Conseil de Préfecture de la Gironde qui l'avait maintenu sur le rôle de la ville de Bordeaux, comme imposable à la contribution personnelle-mobilière, en se fondant sur l'art. 20 du traité d'amitié, de commerce et de navigation entre la France et le Chili du 15 septembre 1846, promulgué par décret du 8 août 1853 », nous l'avons reproduit plus haut. « Le Conseil d'Etat, par son arrêt du 12 juin 1901, fit droit à la requête de Carlos Ducaud en annulant l'arrêté du conseil de Préfecture de la Gironde et en lui accordant décharge du rôle des contributions ».

Un certain nombre de conventions, telles que celles conclues avec le Japon, la République de Libéria etc., au lieu d'énumérer les immunités accordées aux consuls, se contentent d'y insérer la clause de la nation la plus favorisée.

Aucune des conventions ne mentionne les droits de douanes, il en résulte qu'en règle générale les consuls y sont soumis, il existe cependant certaines exceptions, par exemple : « aux termes d'une correspondance par notes échangées les 25

juin, 23 et 31 juillet 1900, entre la légation de Suède et Norvège à Paris et le ministre des affaires étrangères français, la franchise douanière est également reconnue de part et d'autre pour les écussons, pavillons, archives, documents officiels et imprimés destinés au service des consulats respectifs ». Un autre exemple nous est fourni par l'article 3, paragraphe 1^{er} de la convention de commerce franco-russe signée le 16/29 septembre 1905, ainsi conçu : « Art. 3 : les objets de ménage ayant déjà servi et faisant partie du mobilier des ressortissants de l'une des hautes parties contractantes, qui vont s'établir sur le territoire de l'autre ne seront soumis dans ce dernier à aucun droit d'entrée ».

C'est ici le droit commun, mais l'art. 3 paragraphe 2, accorde aux consuls Français en Russie un avantage unilatéral, sans réciprocité pour les consuls Russes en France.

ART. 3 paragraphe 2 : « les consuls de Carrière Français, et les fonctionnaires qui font partie de l'ambassade de la République Française et des consulats généraux, consulats et vice-consulats de France en Russie, ou qui seront envoyés par le gouvernement Français, jouiront d'une liberté pleine et entière vis-à-vis de la censure Russe tant pour les journaux que pour les produits des sciences, des arts et des belles-lettres.

PARAGRAPHE V

*Droit de suspendre un écusson
au-dessus de sa porte et d'y arborer
le pavillon national*

Voici le texte des principales conventions : convention consulaire entre la France et l'Autriche, art. 4. « Les consuls généraux, consuls et vice-consuls, pourront placer au-dessus de la porte extérieure du consulat ou vice-consulat l'écusson des armes de leur nation avec cette inscription « (consulat ou vice-consulat de) » ils pourront également arborer le pavillon de leur pays sur la maison consulaire, aux jours des solennités publiques, religieuses ou nationales, ainsi que dans les autres circonstances d'usage ; mais l'exercice de ce double privilège cessera, si les dits agents résident dans la capitale, où se trouve l'ambassade ou la légation de leur pays. Ils pourront de même arborer le pavillon national sur le bateau qu'ils monteraient dans le port pour l'exercice de leurs fonctions ».

Convention entre la France et la Bolivie, art. 4 « Les consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires pourront placer au-dessus de la porte extérieure de la maison consulaire, l'écusson des armes de leur nation avec cette inscription : « Consulat, vice-consulat ou agence consulaire de ». Ils pourront également arborer le pavillon de leur pays sur la maison consulaire

aux jours de solennités publiques, religieuses ou nationales, ainsi que dans les autres circonstances d'usage.

Il est bien entendu que ces marques extérieures ne pourront jamais être interprétées, comme constituant un droit d'asile, mais serviront avant tout à désigner aux matelots et aux nationaux l'habitation consulaire ».

Convention consulaire entre la France et le Brésil, art. 2, paragraphe 3 : « Ils pourront placer au-dessus de la porte extérieure de leurs maisons, un tableau aux armes de leur nation avec une inscription portant ces mots : consulat de France et consulat du Brésil. Et aux jours de solennités publiques, nationales ou religieuses, ils pourront aussi arborer sur la maison consulaire un pavillon aux couleurs de leur pays. Toutefois ces marques extérieures ne pourront jamais être interprétées comme constituant un droit d'asile, elles serviront avant tout à désigner aux nationaux ou aux matelots l'habitation consulaire ».

Convention consulaire entre la France et la Grèce, art. 4 : « Les consuls généraux, consuls et vice-consuls ou agents consulaires pourront placer au-dessus de la porte extérieure du consulat ou vice-consulat l'écusson des armes de leur nation avec cette inscription : « consulat ou vice-consulat de », ils pourront également arborer le pavillon de leur pays sur la maison consulaire aux jours des solennités publiques, religieuses ou

nationales, ainsi que dans les autres circonstances d'usage. Il est bien entendu que ces marques extérieures ne pourront jamais être interprétées comme constituant un droit d'asile, mais serviront avant tout à désigner aux matelots et aux nationaux l'habitation consulaire ».

Convention consulaire entre la France et l'Espagne, art. 13 : « Les consuls généraux, consuls et vice-consuls pourront placer au-dessus de la porte extérieure du consulat ou vice-consulat, l'écusson des armes de leur nation avec cette inscription : « consulat ou vice-consulat de. . . . » ils pourront également arborer le pavillon de leur pays sur la maison consulaire, aux jours de solennités publiques, religieuses ou nationales, ainsi que dans les autres circonstances d'usage, mais l'exercice de ce double privilège cessera, si les dits agents résident dans la capitale où se trouve l'ambassade ou la légation de leur pays, ils pourront de même arborer le pavillon national sur le bateau qu'ils monteraient dans le port pour l'exercice de leurs fonctions ».

Convention entre la France et les Etats-Unis, art. 2, paragraphe 2 : « Ils pourront placer au-dessus de la porte extérieure de leur chancellerie ou de leurs maisons d'habitation un tableau aux armes de leur nation avec une inscription portant ces mots : consul de France ou consul des Etats-Unis. Ils pourront aussi y arborer le drapeau de leur pays ».

Convention consulaire entre la France et l'Italie
art. 2, paragraphe 3 : « Ils pourront placer au-dessus de la porte extérieure du consulat ou vice-consulat, l'écusson des armes de leur nation avec cette inscription : « consulat ou vice-consulat de..... ». Ils pourront également arborer le pavillon de leur pays sur la maison consulaire aux jours de solennités publiques, religieuses ou nationales ; ainsi que dans les autres circonstances d'usage, à moins qu'ils ne résident dans une ville, où se trouverait l'ambassade ou la légation de leur pays. Il est bien entendu que ces marques extérieures ne pourront jamais être interprétées comme constituant un droit d'asile, mais serviront avant tout à désigner aux matelots et aux nationaux l'habitation consulaire ».

Convention consulaire entre la France et le Portugal, art. 2, paragraphe 4 : « Ils pourront placer au-dessus de la porte extérieure de leur maison, un tableau aux armes de leur nation, portant ces mots : consulat de France ou consulat de Portugal, et aux jours de solennités publiques, nationales ou religieuses, ils pourront aussi arborer sur la maison consulaire un pavillon aux couleurs de leur pays. Il est bien entendu que ces marques extérieures ne pourront jamais être interprétées comme constituant un droit d'asile, mais serviront avant tout à désigner aux marins ou aux nationaux l'habitation consulaire ».

Convention consulaire entre la France et la

Russie, art. 4 : « Les consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires, pourront placer au-dessus de la porte extérieure du consulat ou du vice-consulat l'écusson des armes de leur nation avec cette inscription : « consulat, vice-consulat, agence consulaire de..... ». Ils pourront également dans les résidences maritimes arborer le pavillon de leur pays sur la maison consulaire, ainsi que sur le bateau qu'ils monteraient dans le port, pour l'exercice de leurs fonctions. Il est bien entendu que ces marques extérieures ne pourront jamais être interprétées comme constituant un droit d'asile, mais serviront avant tout à désigner aux marins ou aux nationaux l'habitation consulaire.

Convention entre la France et le Salvador, art. 4 : « Les consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires pourront placer au-dessus de la porte extérieure de la maison consulaire, l'écusson des armes de leur nation avec cette inscription : « consulat, vice-consulat ou agents consulaires de..... ». Ils pourront également arborer le pavillon de leur pays sur la maison consulaire aux jours de solennités publiques, religieuses ou nationales, ainsi que dans les autres circonstances d'usage. Il est bien entendu que ces marques extérieures ne pourront jamais être interprétées comme constituant un droit d'asile, mais serviront avant tout à désigner aux

matelots et aux nationaux l'habitation consulaire ».

Nous constatons que les conventions avec l'Autriche, l'Espagne et les Etats-Unis ne portent pas la clause concernant le droit d'asile, mais ce n'est pas un oubli, car elle se trouve insérée dans l'article sur l'inviolabilité des archives. On ne comprendrait pas beaucoup qu'on accorde le droit d'asile aux consuls, quand il est refusé aux ambassadeurs pour qui on admet la fiction d'exterritorialité.

Aucune puissance n'a jamais refusé ce privilège aux consuls étrangers, même pas l'Angleterre, qui n'est liée par aucun traité.

Ces droits de suspendre un écusson et d'arborer le pavillon national sont des insignes de la fonction, comme celui de porter un uniforme dans les fêtes publiques, visites ou cérémonies officielles.

Le consul pourra aussi porter les décorations qui lui auront été conférées par son gouvernement ou par des gouvernements étrangers. Il y a là, dit M. Jordan « une sorte de statut personnel dans lequel les autorités territoriales ne sauraient s'ingérer sans manquer aux règles de la courtoisie internationale ».

Un mot seulement sur leurs relations avec les autorités du pays où ils exercent leurs fonctions. En règle générale ils ne peuvent s'adresser directement aux *autorités* supérieures, ils sont obligés d'avoir recours à l'agent diplomatique dont ils

dépendent, de nombreuses conventions confirment à contrario ce principe, en n'autorisant les consuls à recourir directement au gouvernement central, qu'à défaut d'agent diplomatique, entre autres celles avec l'Espagne, l'Italie, le Portugal, l'Autriche, la Russie et les Etats-Unis.

Les agents consulaires ont qualité, pour s'adresser à toutes les autorités civiles ou militaires de leur circonscription consulaire, pour faire des démarches en faveur de leur nation et pour protester contre toute violation des traités à leur préjudice, et cette faculté les met vis-à-vis d'elles sur un pied d'indépendance et d'égalité bien marqué.

Telle est actuellement la situation des consuls d'après le droit conventionnel. Mais là où il n'y a pas de convention, le droit positif peut être amélioré par l'usage et par la clause de la nation la plus favorisée que nous avons trouvée dans nombre de traités.

TROISIÈME PARTIE

De l'Usage et de la Clause de la Nation la plus favorisée

L'usage vient augmenter les immunités accordées par le Droit positif, il a été fixé en France de la façon suivante par l'instruction générale du

8 août 1814 : « les consuls jouissent de l'immunité personnelle, excepté dans le cas de crime atroce et sans préjudice des actions qui seraient intervenues contre eux pour faits de commerce. Ils sont exempts des charges royales, municipales, quand ils ne possèdent pas de biens-fonds ; si les autorités des lieux où résident les consuls mettent obstacle à ce qu'ils jouissent des attributions réclamées par eux comme fondées sur l'usage ou sur une sage réciprocité ; ils en référeront à l'ambassadeur, ou autre ministre du roi, près le souverain du pays, qui en rendront compte au ministre des affaires étrangères ».

Cependant remarquons bien la condition nécessaire pour qu'un agent puisse se prévaloir de l'usage, il faut qu'il y ait réciprocité, c'est-à-dire que dans son pays le même usage existe.

Ainsi en Belgique la loi du 1^{er} janvier 1856 concernant les immunités des consuls des puissances dispose :

ART. 5. — Les consuls qui sont étrangers et qui outre leurs fonctions consulaires, n'exercent aucun commerce, ni profession quelconque, seront exempts :

1^o De la contribution personnelle au profit de l'état, des provinces et des communes ;

2^o Des logements militaires.

Mais avant de pouvoir jouir de ces privilèges,

ils administreront la preuve que les mêmes immunités sont accordées par le gouvernement dont ils sont les mandataires aux consuls de Belgique de la même catégorie. Cette réciprocité existe en France, en vertu de la circulaire du directeur général des contributions directes du 9 janvier 1875.

La loi est ici venue renforcer l'usage qui était admis avant elle.

Les usages sont à peu près les mêmes dans tous les pays et sont des règles de courtoisie internationale. Les conventions n'ont fait que les augmenter et les renforcer.

Là où il n'y a pas de conventions, les immunités sont donc réglées par le droit positif et par l'usage, sous condition de réciprocité.

Dans certains traités où les immunités consulaires ne sont pas énumérées, on s'occupe cependant de leur situation en stipulant en leur faveur, le traitement de la nation la plus favorisée. Les états suivants ont introduits cette clause dans leurs traités avec la France :

Allemagne, 10 mai 1871 ;

Colombie, 20 mai 1892 ;

Danemarck, 9 mai 1842 ;

Equateur, 6 juin 1843 ;

Haïti, 12 février 1838 ;

Honduras, 22 février 1856 ;

Japon, 4 août 1896 ;

Libéria, 17 août 1852 ;

Mexique, 27 novembre 1886 ;

Pérou, 7 décembre 1878 ;

Suède et Norvège, 30 décembre 1881.

La situation des consuls dépend alors du régime conventionnel de chacun des états.

La condition des consuls jouissant du traitement de la nation la plus favorisée, peut être déterminée par les principes suivants :

« 1^o Les immunités des consuls sont, en général, déterminées par le traité qui fait le plus de concessions en matière consulaire ;

« 2^o Cependant, en vertu des principes de réciprocité, un état ne peut revendiquer le bénéfice d'une convention, qui accorderait à ses consuls des immunités plus étendues, que celles qu'il concède sur son territoire aux agents étrangers ;

« 3^o Les différentes conventions conclues par un état, ne sont pas toutes identiques. Certaines immunités peuvent être reconnues aux consuls d'une puissance et non à ceux d'une autre. Dans ce cas, le pays jouissant du traitement de la nation la plus favorisée peut revendiquer les immunités les plus étendues reconnues dans chaque traité ;

« 4^o Lorsqu'un traité, dont bénéficie la nation la plus favorisée, vient à être dénoncé, celle-ci n'est plus admise à s'en prévaloir sans notification spéciale ».

La dignité, l'égalité des états exigent, en matière

d'immunités consulaires, qu'il y ait réciprocité absolue, c'est-à dire que les consuls des deux pays doivent jouir exactement du même traitement et de droits identiques.

On peut diviser les pays en deux groupes : dans le premier, l'Angleterre accordant le minimum d'immunités et dans le second les autres pays qui sont assimilables à la France, dont nous venons d'étudier la situation à ce sujet.

Tel est l'état actuel des immunités consulaires déterminées par le droit positif, le droit conventionnel et l'usage.



CHAPITRE III

En Pays hors Chrétienté

Dans ces pays la situation est demeurée telle qu'elle était sous l'ancien droit. Les consuls sont considérés comme des ministres publics et jouissent pleinement de la protection du droit des gens. « Le degré inférieur de civilisation des peuples Asiatiques et Africains, leur défaut d'organisation politique et leur animosité haineuse contre tous les autres peuples, particulièrement contre les nations chrétiennes, ont obligés les états civilisés à chercher les moyens de protéger la vie, l'honneur, la propriété et les droits imprescriptibles de leurs sujets, tout en entretenant des relations avec ces pays ; on n'a obtenu ce résultat qu'en soustrayant les Européens à la juridiction locale et les plaçant sous l'autorité des lois et des tribunaux de leur pays. On comprend que dans ces circonstances il ait été absolument nécessaire d'affranchir les consuls en Orient de toute juridiction locale, de les rendre inviolables, afin de les mettre à même d'exercer leurs fonctions :

c'est ainsi que la force des choses a créé à leur profit le droit d'exterritorialité, qui les place dans une certaine mesure sur un pied d'égalité avec les agents diplomatiques ».

Ce droit, ces immunités, reposent sur les traités (capitulations) conclus entre ces puissances et les nations chrétiennes, l'usage vient encore les fortifier et les augmenter.

Pour nous rendre compte de ces immunités nous prendrons la Turquie comme pays type de notre étude : elle fut la première en effet à s'entendre avec les puissances occidentales pour régler le sort des chrétiens établis sur son territoire. Il nous suffira même pour saisir la situation de bien comprendre les rapports de l'empire Ottoman et de la France, celle-ci signa la première capitulation en 1535, cette capitulation, qui servit, de modèle aux autres gouvernements, fut renouvelée en 1740 et cette dernière qui résume et amplifie toutes les autres, fut la base des traités qu'on négocia dans la suite avec les autres peuples Africains et Asiattques.

Le traité du 26 juin 1802 entre la République Française et Selim III dans ses articles 2 et 3 ne fait que renouveler toutes les capitulations antérieures. Il n'est intervenu depuis entre ces deux états que des traités de commerce, ceux du 25 novembre 1838 et du 29 avril 1861 pour régler

quelques questions particulières, ou bien encore, certaines conventions complémentaires, qui tout en maintenant les anciens privilèges et immunités étaient nécessaires, pour les accorder avec les divers changements survenus. Nos rapports avec l'empire Ottoman sont donc toujours régis par les stipulations contenues dans la capitulation de 1740.

Son préambule dit : « les consuls de France jouiront de tous les privilèges du droit des gens » Quels sont-ils ? nous allons nous efforcer de répondre à cette question.

Les consuls dans les pays hors chrétienté et notamment dans le Levant : « ne sont pas soumis aux juridictions civiles ou criminelles ; en effet la plupart des étrangers, en leur seule qualité d'étrangers, ne sont pas soumis à cette juridiction, comment serait-il possible de placer sous leur autorité ceux de ces étrangers, qui par suite de leur qualité exercent le plus souvent un droit de juridiction sur leurs nationaux à l'exclusion des autorités territoriales ». Les articles suivant de la capitulation de 1740 sont conçus en ce sens.

ART. 16. — « En cas que quelque personne intente un procès aux consuls établis pour les affaires de leurs marchands, ils ne pourront être mis en prison ni leur maison scellée et leur cause sera

écoutée à notre Porte de félicité et s'il on produisait des commandements antérieurs et postérieurs contraires à cet article, ils seront de nulle valeur et il sera fait en conformité des capitulations impériales ».

L'ART. 17 « porte que les consuls ne pourront être emprisonnés pour quelque cause que ce soit sauf à demander en justice contre eux à notre Porte de félicité ».

ART. 48. — « Ceux qui sont sous la domination de ma Sublime Porte, musulmans ou raïas tels qu'ils soient, ne pourront forcer les consuls de de France véritablement français à comparaître personnellement en justice, lorsqu'ils auront des Drogmans et en cas de besoin ces musulmans ou raïas plaideront avec les drogmans, qui auront été commis à cet effet aar leurs consuls ».

Jouissant du privilège d'exterritorialité leur personne est inviolable et comme nous venons de le voir ils ne peuvent être ni arrêtés, ni emprisonnés, ni même traduits en justice. Mais de plus leur famille, les officiers consulaires attachés à leur mission et leurs gens participent à cette immunité, ils ne dépendent que de lui. Les art. 45 et 46 de la même capitulation en sont une preuve.

ART. 45. — « Les ambassadeurs du très magnifique empereur de France, de même que ses consuls se serviront de tels drogmans qu'ils voudront et emploieront tels janissaires qu'il leur plaira,

sans que personne puisse les obliger de se servir de ceux qui ne leur conviendraient pas.

ART. 46 — « Les drogmans véritablement français étant les représentants des ambassadeurs et des consuls, lorsqu'ils s'acquitteront de leurs fonctions, ils ne pourront être ni réprimandés, ni emprisonnés et s'ils viennent à manquer à quelque chose, ils seront corrigés par leurs ambassadeurs ou leurs consuls, sans que personne autre puisse les molester ».

Mais dans ces pays où rien n'est sacré, ni la liberté de l'individu ni sa propriété, que deviendraient les privilèges des consuls si on pouvait envahir leur maison ? que deviendraient leurs archives et les dépôts que leurs concitoyens leur auraient confiés ? que deviendrait tout cela ? Nous avons eu dans le cours des temps des exemples assez frappants pour n'avoir aucun doute à ce sujet. Aussi a-t-il toujours été stipulé que la demeure des consuls serait aussi inviolable que leur personne et ils ont le droit d'y arborer le pavillon national.

ART. 49 — « Les pachas, cadis et autres commandants ne pourront empêcher les consuls, ni les substituts par commandement d'arborer leurs pavillons suivant l'étiquette dans les endroits, où ils ont coutume d'habiter depuis longtemps. »

Protégés par leur drapeau, les consulats sont comme une portion du territoire de la patrie lointaine et personne ne peut s'y introduire par la

force. Aucun acte de juridiction ne peut y être accompli publiquement par aucune autorité territoriale. Mais prévoyant les cas où la légalité sombre, on n'a pas voulu les laisser sans défense et l'article 50 stipule.

ART. 50. — « Il sera permis d'employer pour la sûreté des maisons des consuls, tels janissaires qu'ils demanderont, et ces sortes de janissaires seront protégés par les odabachis et par les autres officiers, sans que pour cela on puisse exiger des dits janissaires aucun droit, ni reconnaissance ».

Les demeures consulaires étant considérées, suivant la fiction d'exterritorialité comme des portions du territoire même de l'état, que les consuls représentent, ils ont le libre exercice de leur religion dans l'enceinte du consulat.

Un autre privilège exorbitant découle de cette situation toute particulière de la demeure des consuls, c'est le droit d'asile, dénié actuellement aux ambassadeurs en Europe, mais maintenu dans le Levant et en Barbarie. Ces agents étant les seuls juges de leurs nationaux ont besoin de recueillir chez eux les criminels poursuivis par l'autorité locale, pour pouvoir les juger eux-mêmes ou les envoyer devant les juridictions de leur pays. De plus, ce droit d'asile est utile et souvent nécessaire dans ces contrées où les persécutions et les massacres sont choses assez fréquentes ; nous ne citerons comme exemple que les massacres de Syrie en 1860, où bien des mal-

heureux lui durent la vie. Espérons qu'avec les progrès de la civilisation, ces événements si regrettables tendront à disparaître.

Les consuls dans le Levant et en Barbarie étant considérés comme ministres publics, jouissent comme les ambassadeurs d'une exemption complète de tous les tributs et de toutes les impositions locales, soit directes, soit indirectes.

ART. 18 de la capitulation de 1740. — « On n'exigera d'eux ni douane, ni droit de badj, sur ce qu'ils feront venir à leurs dépens pour leurs présents et habillements et pour besoins et provisions de boire et de manger ».

ART. 51. — « Lorsque les consuls, les drogmans et autres dépendants de la France feront venir du raisin pour leur usage, dans les maisons où ils habitent, pour en faire du vin, ou qu'il leur viendra du vin pour leur provision, nous voulons que, tant à l'entrée que lors du transport, les janissaires, agas, bostandjy, bachy, vaïvodes et autres officiers, ne puissent demander aucun droit ni donative, et qu'on se conforme à cet égard au contenu des commandements, qui ont été donnés à ce sujet par les empereurs, nos prédécesseurs, et qu'on a été dans l'usage de donner jusqu'à présent » :

Nous avons dit plus haut que dans l'intérêt de leur sûreté et aussi pour relever l'éclat de leur dignité, on permettait aux consuls d'avoir une garde d'honneur, d'avoir des janissaires logés

chez eux, mais de plus à l'inverse de ceux des pays de chrétienté, ils ont droit à d'autres honneurs dans les cérémonies publiques.

L'article 48 est formel à ce sujet, il est ainsi conçu : « Outre le pas et la préséance portés par le sens des précédents articles en faveur des ambassadeurs et des consuls du très magnifique empereur de France, comme le titre d'empereur a été attribué *ab antiquo* par la Sublime Porte à sa dite majesté ; ses ambassadeurs et ses consuls seront ainsi traités et considérés par ma Porte de félicité avec les honneurs convenables à ce titre ».

Ces immunités, ces concessions faites dans les capitulations le sont avec la portée et l'étendue que la pratique et l'usage leur ont attribuées.

Dans la séance du 25 juin 1878 du congrès de Berlin, M. Desprez disait : « il est de notoriété que les capitulations sont insuffisantes et rudimentaires et n'ont donné que les principes généraux de la juridiction et de la protection consulaire. Les usages sont le complément nécessaire des droits stipulés dans les traités » et le mot usage, avec sa portée dans la circonstance a été maintenu dans l'article 8 du traité de Berlin de juillet 1878.

Les traités signés par les autres puissances avec la Turquie sont basés sur les mêmes principes et contiennent les mêmes privilèges et les mêmes immunités pour leurs consuls.

Citons en passant l'article 5 du traité du 14 sep-

tembre 1782 entre la Porte et le roi catholique Charles III d'Espagne : « On ne pourra examiner ni juger dans aucun lieu des provinces ottomanes aucune cause, où seraient appelés les consuls ou les interprètes de sa majesté catholique et si telles causes survenaient, elles seraient réservées au jugement de la Sublime-Porte ».

L'article 13 du traité de 1737 avec la Suède est encore plus explicite : « les consuls institués dans l'empire ottoman par les ministres de Suède dans le but de protéger leurs marchands ne pourront point être arrêtés, ni mis en prison, et leurs maisons ne pourront être ni visitées, ni scellées, et dans tous les procès de toute espèce qu'ils pourraient avoir ; la cause sera examinée à la Sublime Porte par l'entremise des ministres de Suède, après qu'une requête aura été adressée à la cour impériale ».

Mais la Turquie ne supporta pas sans murmurer la différence de traitement, qui existe pour les consuls sur son territoire et sur celui des nations, ses voisines. Elle a essayé de réagir plusieurs fois. Ainsi, par une circulaire du 11 octobre 1881, elle a tenté d'abroger divers droits honorifiques accordés aux consuls en vertu d'un usage immémorial. Les cabinets européens ont protesté et ont fait remettre à la Porte des notes collectives le 25 décembre 1881 et le 25 février 1882.

Elles disaient en substance que le Sultan, de sa seule autorité, ne pouvait anéantir des usages

immémoriaux, une entente avec les états intéressés étant indispensable.

On ne saurait parler d'abolir les capitulations, la Turquie « ne peut offrir de garantie pour la répartition équitable de la Justice à l'égard des chrétiens : abandonner les chrétiens au bon plaisir des pachas et de la juridiction musulmane, ce serait détruire les colonies dans les échelles du Levant ».

Aussi les puissances n'ont jamais voulu admettre que le Sultan abrogea, ou même diminua les privilèges et immunités de leurs consuls et elles les ont toujours affirmé.

La jurisprudence suit leur exemple et de nombreux arrêts ont été rendus dans le même esprit, citons-en quelques-uns :

Par l'arrêt du 28 mai 1885, la cour d'appel d'Alexandrie d'Egypte a jugé que « les consuls ne pouvaient se départir dans le Levant du droit, qui leur appartient d'exciper de l'incompétence des tribunaux locaux pour connaître des actions judiciaires où ils seraient en cause, sans une autorisation de leur gouvernement et que le défendeur pouvait lui-même faire valoir cette exception, alors que le consul l'actionnait comme demandeur ».

Ce même arrêt déclare qu'en pareil cas aucune différence n'est à faire entre les consuls de car-

GEFFCKEN sur Heffter, parag. 245, note I.

rière et ceux qui, sans y appartenir, sont appelés régulièrement à remplir les fonctions consulaires.

Une décision du Juge de paix de Bruxelles du 23 mars 1891 porte que dans les pays hors-chrétienté, en général les consuls jouissent des mêmes immunités de juridiction, que les agents diplomatiques avec lesquels ils sont confondus.

La Cour de Cassation de France, le 4 février 1863, après avoir reconnu que nos consuls à l'étranger ne jouissent pas des privilèges attribués à nos agents diplomatiques, ajoute qu'il n'est pas de même de nos consuls dans le Levant, qui sont investis d'attributions plus étendues, sont chargés d'une mission politique et jouissent de l'immunité territoriale.

Telle est la situation faite à nos consuls dans l'empire Ottoman, c'est elle qui a inspiré les négociateurs des traités conclus avec les autres pays hors chrétienté. Ainsi la France a stipulé les mêmes droits, les mêmes privilèges, les mêmes immunités dans ses rapports avec ces puissances. Voici par exemple ce que porte au sujet des consuls l'art. 5 du traité du 27 juin 1858 entre la France et la Chine. L'empereur des Français pourra nommer des consuls en Chine dans les lieux indiqués à l'art. 6.

« Ces fonctionnaires seront traités avec la considération et les égards qui leurs sont dus. Leurs rapports avec les autorités du lieu de leur résidence seront établis sur le pied de la plus parfaite

égalité. S'ils avaient à se plaindre des procédés de la dite autorité, ils s'adresseraient directement à l'autorité supérieure de la province et en donneraient immédiatement avis au ministre plénipotentiaire de l'empereur ».

Il en est de même dans les traités entre cette puissance et l'iman de Mascatte en novembre 1844 et avec la Perse du 12 juillet 1855 dont l'art. 7 est ainsi conçu.

« Les consuls des deux hautes parties contractantes jouiront réciproquement sur le territoire de l'un et de l'autre empire où sera établie leur résidence du respect des privilèges et des immunités accordés dans l'un et dans l'autre empire aux consuls de la nation la plus favorisée ».

Toutes les autres puissances ont contractés des capitulations avec les pays hors chrétienté autres que l'empire Ottoman, nous relevons par exemple pour la Chine le traité de Kouldja en 1851 par lequel la Russie obtint de nommer un consul, le traité de Tientsin 1858 confirmé par celui de Pékin en 1860 permit de nommer plusieurs consuls russes dans certains ports de l'empire chinois.

Depuis les traités de 1843 et 1869 l'Angleterre a droit d'y entretenir des consuls.

Les mêmes privilèges et immunités y sont stipulés, car la situation des consuls en Levant et

en Barbarie tient aux imperfections de l'organisation politique et de l'organisation judiciaire des pays musulmans et autres. Tant qu'elles existent, elle est forcée de subsister car elle se rattache d'une façon intime à un état social et religieux.



TITRE III

Le Droit Avenir

Une fois la séparation complète accomplie entre les consuls envoyés et les consuls commerçants, car il serait trop demandé de voir ces derniers disparaître tout à fait.

Aucune raison valable ne restera plus pour considérer les consuls envoyés comme de simples agents commerciaux. On devra tout au moins les regarder comme des agents publics, qualité qui d'ailleurs leur est reconnue d'une façon à peu près générale. Et nous ne voyons pas pourquoi ils ne seraient pas assimilés aux agents diplomatiques au point de vue des immunités.

D'ailleurs leurs fonctions sont assez importantes pour que cette élévation semble naturelle.

Écoutons un homme qui devait s'y connaître à ce sujet, M. de Talleyrand, dans son éloge du comte de Reinhard, prononcé à l'Institut disait : « après avoir été un ministre habile, que de choses il faut encore savoir pour être un bon consul ;

car les attributions d'un consul sont variées à l'infini ; elles sont d'un genre tout différent de celles des autres employés des affaires étrangères. Elles exigent une foule de connaissances pratiques, pour lesquelles une éducation particulière est nécessaire. Les consuls sont dans le cas d'exercer dans l'étendue de leur arrondissement ; vis à vis de leurs compatriotes, les fonctions de juges, d'arbitres, de conciliateurs, souvent ils sont officiers de l'état-civil, ils remplissent l'emploi de notaire, quelque fois d'administrateurs de la marine. Ils surveillent, constatent l'état sanitaire ; ce sont eux qui par leurs relations habituelles peuvent donner une idée juste et complète de la situation du commerce, de la navigation et de l'industrie particulière du pays de leur résidence ».

En examinant de près la question, la différence n'est pas si profonde qu'on le croit entre les consuls et les agents diplomatiques.

En effet « comme les agents du service politique proprement dit, comme eux *officialis publicus*, le consul est nommé par le chef de l'état qui le mande à l'étranger, ses lettres de provision revêtues du contre-seing du ministre des affaires étrangères émanent de la même source. Mais à la différence des lettres de créance remises aux

ambassadeurs, aux ministres plénipotentiaires et aux ministres résidents, elles sont adressées aux gouvernements et non au chef de l'état dans lequel il est commissionné ».

Ce mode moins solennel d'institution est-il une raison suffisante pour refuser aux consuls tout caractère représentatif ? il est permis d'en douter et nous ne le croyons pas, car dans ces conditions il faudrait aussi le refuser aux chargés d'affaires qui eux aussi ne sont accrédités, qu'auprès du ministre des affaires étrangères. « C'est une grave méprise de la part de M. de Martens, de refuser aux consuls le caractère diplomatique, parce que le diplôme de leur charge n'est pas expédié sous la forme de lettres de créance, mais de lettres patentes, ou comme il le dit de lettres de provisions, ayant besoin d'un *exequatur* ou confirmation du souverain du pays, où ils ont à exercer leurs fonctions. Cette diversité quant à la forme des diplômes ne peut établir qu'une différence spécifique entre les consuls et les autres agents diplomatiques, mais elle ne saurait les exclure de leur corps. De même que la différence entre les diplômes qui accréditent les ambassadeurs, les envoyés et les chargés d'affaires, ne fait que les partager en trois différents ordres du corps diplomatique, sans qu'on en puisse induire que les

derniers n'appartiennent pas aussi bien que les premiers à ce même corps ».

A la façon dont s'exprime M. de Martens, il semblerait que seuls les consuls ont besoin du consentement du gouvernement de l'état étranger pour exercer leurs fonctions. Il est vrai que ces agents ne peuvent prendre la direction de leurs consulats que quand ils ont été munis d'un *exequatur* délivré par le gouvernement territorial et constatant leur mandat officiel. Mais pour les agents diplomatiques ; si leur admission n'est pas subordonnée à une formalité semblable, elle est précédée par un acte analogue.

Les gouvernements ne les accréditent auprès des souverains des autres nations, qu'après avoir entamés des pourparlers et avoir reçu la certitude que leurs candidats seront favorablement reçus, ne voulant pas les exposer à se voir refuser leur admission à leur arrivée. Pour les uns la formalité suit, pour les autres elle précède ; mais il en faut toujours une.

La différence entre ces deux manières d'accréditer vient moins de la qualité des agents que des conditions particulières dans lesquelles ils accomplissent leurs fonctions.

Un ambassadeur ou un ministre plénipotentiaire n'a de rapport qu'avec le ministre des affaires étrangères de sa résidence, dont il est connu puisque c'est sous ses auspices qu'il a présenté ses lettres de créance.

Un consul lui, a affaire aux autorités territoriales, aux fonctionnaires administratifs du lieu de sa résidence. Mais ces derniers ne le connaissent pas, ils ne savent pas s'il est investi de la fonction de consul. C'est ici que l'*exequatur* jouera son rôle, telle la signature d'un officier public certifiant l'authenticité d'un acte, il sera une preuve que cet individu est réellement ce qu'il dit être et qu'on doit le reconnaître comme agent public d'une autre nation. « La forme des lettres patentes et l'apposition de l'*exequatur* n'ont aucun rapport au caractère diplomatique du consul ; de même que ces formalités ne contribuent pas à le lui conférer, elles ne sauraient empêcher qu'il en soit investi. Leur but est de lui fournir un titre qui constate auprès des autorités administratives et judiciaires du pays, sa capacité comme fondé de pouvoir, pour citer légitimement devant elles dans les affaires de leur compétence, qui exigeront la présence de ces fondés de pouvoir des parties, qui par l'entremise du gouvernement sont censées les avoir autorisés à représenter leurs intérêts ».

Il en est de même pour mettre fin à leurs fonctions. Le gouvernement du pays où ils résident peut toujours en vertu de sa souveraineté territoriale leur retirer l'*exequatur*, ce qui ne se fera que dans les cas graves. Mais une procédure

analogue sera suivie vis à vis des agents diplomatiques. Si après notes échangées à cet effet, ils ne sont pas rappelés par leur gouvernement, leur renvoi s'effectuera par simple notification ou par remise des passeports.

Les consuls comme les ambassadeurs et autres agents diplomatiques dépendent du même ministère, ils correspondent directement avec lui.

Cette commune dépendance est aussi logique que rationnelle et cependant une campagne a été menée et c'est encore une revendication des Chambres de Commerce que les consuls soient rattachés au ministère du commerce. Nous ne saurions trop désapprouver cette mesure « Il y a de toute évidence un lien si étroit entre les faits économiques et les faits politiques, que le plus souvent ils se confondent et qu'un trouble grave se produise, dans le domaine des uns il a son contre-coup dans les autres » (Engelhardt). Dans ces conditions ce serait une grave faute que de séparer de l'organe qui préside aux destinées du pays vis à vis des puissances étrangères, ces agents spécialement destinés à protéger le commerce et à donner des renseignements sur la vie économique du lieu ou ils exercent leurs fonctions.

« On peut dire que toute la question commerciale a une portée politique; de même que par un coté ou par un autre toute question politique comprend ou engage une question commerciale » (Engelhardt).

M. de Martens « dit fort justement, l'administration internationale est une et indivisible comme le pouvoir souverain de l'état. Par conséquent, les organes de ce pouvoir unique ne peuvent être essentiellement séparés les uns des autres, ils doivent au contraire, se trouver placés de façon à agir incessamment les uns sur les autres et se pénétrer de l'idée, qu'ils ont à se préoccuper de concert des intérêts de leur gouvernement et des buts qu'il se propose. Bien loin d'être antagonistes ou d'être séparés par des barrières infranchissables, les agents des deux services doivent pouvoir se suppléer réciproquement et passer de l'un à l'autre ; il serait même désirable que les agents diplomatiques spécialement chargés des intérêts politiques et publics de la nation, passassent toujours quelque temps dans le service consulaire, où ils se familiariseraient mieux que dans les légations avec les multiples intérêts privés de leurs nationaux à l'étranger ».

A l'heure actuelle où la vie économique est si intense ou nul gouvernement ne peut se désintéresser de ce qui se passe à ce point de vue chez les autres peuples et chez ses voisins en particulier, sous peine de voir la richesse de son propre pays périliter et aller augmenter la puissance des autres, il est d'un intérêt évident de relever la position des consuls de telle sorte qu'elle corres-

ponde au vrai rôle qui leur est départi, dans « l'œuvre de plus en plus réaliste des rapprochements internationaux ». Et comment ce but pourrait-il être atteint plus facilement, qu'en leur attribuant les mêmes privilèges et immunités qu'aux agents diplomatiques, qu'aux ministres publics

Qu'est-ce qu'on entend par ministre public ? d'après la définition dogmatique qui en a été donnée: tout agent qui dument accrédité à cette fin est chargé de représenter les intérêts d'un état auprès d'un autre état est ministre public.

Il nous semble que les consuls répondent bien à cette définition.

Aujourd'hui, les consuls représentent bien les intérêts de l'état. Aucun intérêt à l'heure actuelle n'équivaut à celui de la mise en pratique des traités de commerce (ces grandes transactions économiques qui ont pris un caractère de plus en plus général dans les rapports entre nations), or ce sont les consuls, qui veillent à leur exécution, et s'entendent à ce sujet avec les autorités indigènes, qui sont chargés de signaler toute infraction et de défendre ainsi les intérêts de leur pays. Sans doute on nous fera remarquer qu'ils ne peuvent agir que dans une circonscription limitée, qu'ils ne sont en relation qu'avec les autorités de cet arrondissement. Nous en convenons, cette double limitation amoindrit l'importance de leur mission

Mais cela ne leur enlève pas le caractère *public*. Ils représentent un état dans une sphère limitée peut être, mais ils le représentent et cela nous suffit.

Ils sont sans doute aussi soumis à la surveillance de leurs ambassadeurs, mais celle-ci est plutôt politique professionnelle et ne leur enlève rien de leur autonomie, de leur initiative et de leur responsabilité.

Pour nous les consuls sont des ministres publics, sont tout, comme les ambassadeurs, des agents de représentation, quoique à un moindre degré. Car si la délégation des agents diplomatiques est essentiellement mais non exclusivement politique, celle des consuls est essentiellement mais non exclusivement commerciale. Si les consuls sont plus particulièrement appelés à protéger le commerce et la navigation, ils n'en restent pas moins dans cette tâche les intermédiaires publics des relations qui influent sur les intérêts généraux de leur pays. Et de plus, ils doivent étendre leur vigilance, leurs observations et leur correspondance à des questions d'ordre purement politique, et ils ont à instruire leur gouvernement de tout fait pouvant influencer sur la politique générale de leur pays ou des pays étrangers.

L'ensemble de la question se trouve admirablement résumée par M. Engelhardt, il dit « Que l'on considère les pouvoirs dont ils sont munis, soit dans leur origine, soit dans les formalités qui

en accompagnent la reconnaissance à l'étranger ; tout en tenant compte de l'unité de direction qui préside à leur exercice, comme de la connexité et jusqu'à un certain point de l'identité des affaires qui en forme l'objet : il apparaîtra que diplomates et consuls sont de véritables collaborateurs associés à des titres divers chacun dans sa sphère propre *longo quamvis proximo intervallo* ; à l'œuvre commune de la représentation nationale »

Nous ne voyons donc aucun obstacle à l'assimilation des consuls aux agents diplomatiques au point de vue des privilèges et immunités. Malheureusement tous ne sont pas du même avis et nous attendrons peut-être encore longtemps cette réforme qui donnerait aux consuls le relief qu'ils méritent ; et qu'une circulaire française de 1814 semblait prévoir quand elle disait : « Les fonctions consulaires sont diplomatiques, ils ont un air de dignité qui suppose dans le sujet élu d'un côté et accueilli de l'autre un mérite particulier et que le caractère public du consul commande l'estime et la considération ».

Cette réforme nécessaire à nos yeux empêcherait certains faits de se produire. Nous avons connu des consuls qui préféreraient rester dans de petites villes avec un traitement inférieur que d'accepter un poste de consul général dans une

capitale où leurs femmes n'auraient pas été reçues dans le même milieu social que la femme des ambassadeurs ou du ministre plénipotentiaire. On se rend compte de ce que peuvent être les sentiments d'un homme aussi capable et aussi intelligent que le consul général d'une grande capitale comme Londres ou Paris en voyant la femme d'un secrétaire d'ambassade prendre le pas sur sa femme. A notre avis un peu plus de mesure en cette matière serait à désirer. » Nous nous sommes laissés dire, continue M. Stowel, que lors de la visite du général Grant à Amsterdam le gouvernement négligea d'inviter le consul américain de cette ville aux fêtes officielles qui furent données à cette occasion. L'année dernière les journaux nous ont appris que les autorités locales n'avaient pas compris le consul américain dans la liste de leurs invités à un banquet offert aux secrétaire d'état Root pendant son voyage au Canada ». Cette anomalie ne saurait durer. Nous venons d'indiquer le moyen de la faire cesser.

Le gouvernement français qui a toujours donné l'exemple en cette matière a déjà fait un pas en avant en créant une équivalence de grades entre les agents des deux carrières et en égalisant les conditions d'avancement et de traitement budgétaire de façon à leur permettre de passer de l'une dans l'autre. Les consuls généraux ont rang de conseiller d'ambassade.

Les consuls de 1^{re} Classe ont rang de 1^{er} Secrétaire d'ambassade.

Les consuls de 2^e Classe ont rang de 2^e Secrétaire d'ambassade.

Les consuls de 3^e Classe ont rang de 3^e Secrétaire d'ambassade.

Avant de terminer mentionnons une objection qu'on se plait à répéter sur tous les tons. Les consuls n'ont pas été compris dans la série des agents diplomatiques arrêtée à Vienne et à Aix-la-Chapelle au commencement du siècle. « S'en suit-il qu'ils doivent en rester à jamais exclus ? Une stipulation internationale n'est pas une loi immuable qu'elles qu'aient été la sagesse et la haute compétence des négociateurs qui y ont concouru (Engelhardt) ». On en a vu des exemples et telle mesure considérée comme la meilleure à une époque donnée a été changée et même souvent supprimée dans un accord suivant.



CONCLUSION

Si cette réforme que nous proposons paraissait trop radicale et trop difficile à accomplir, on pourrait toujours s'y acheminer en adoptant le règlement sur les immunités consulaires adopté par l'Institut de Droit international.

TITRE PRÉLIMINAIRE

ART. 1^{er}. — Le titre du consul n'appartient qu'aux agents du service extérieur qui, ressortissants de l'état qu'ils représentent, n'exercent pas d'autres fonctions que celles de consul (*consuls missi*).

Porteront désormais le titre d'agents consulaires :

a) Les consuls nationaux, c'est-à-dire les ressortissants de l'état mandant qui exercent quelque autre fonction ou profession ;

b) Les consuls qui relèvent, par leur nationalité, soit de l'état dans lequel ils sont commissionnés, soit d'un autre état que l'état mandant, sans qu'il soit fait de distinction entre ceux qui exercent et n'exercent pas d'autres fonctions ou professions.

ART. 2. — Les consuls et les agents consulaires

sont soumis aux lois et aux juridictions territoriales, sauf les exceptions spécifiées aux titres I et II ci-après.

ART. 3. — Pour que les consuls ou agents consulaires soient reconnus comme tels, ils devront présenter leurs provisions, sur la production desquels l'*exequatur* leur sera délivré.

TITRE PREMIER

Des Consuls

ART. 4. — Les consuls jouissent de l'immunité personnelle aux conditions et dans les limites spécifiées dans les articles 5, 6, 7 et 8 ci-après :

ART. 5. — Ils ne sont pas justiciables des tribunaux locaux pour les actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle et dans les limites de leur compétence. Les exceptions qui sont faites à cette règle, doivent être prévues et définies par traité.

Si un particulier se croit lésé du fait d'un consul agissant dans la sphère de ses attributions, il adressera sa plainte au gouvernement territorial qui y donnera suite, s'il y a lieu, par la voie diplomatique.

ART. 6. — Sauf le cas spécifié en l'art. 5 ci-dessus, les consuls sont justiciables, tant au civil qu'au criminel, des tribunaux du pays où ils exercent leurs fonctions, néanmoins toute action intentée à un consul est suspendue jusqu'à ce que son gouvernement, dument prévenu par la voie diplomatique, ait pu se concerter avec le gouver-

nement territorial sur la solution que l'incident comporte.

Cet avis préalable n'est pas nécessaire :

1° En cas de délit flagrant ou de crime ;

2° En matière d'actions réelles, y compris les actions possessoires se rapportant à une chose, meuble, ou immeuble, qui se trouve sur le territoire ;

3° Lorsque le consul a provoqué lui-même ou accepté le litige devant la juridiction locale.

ART. 7. — En aucun cas les consuls ne peuvent être arrêtés, ni détenus si ce n'est à raison d'infractions graves.

ART. 8. — Ils ne sont pas tenus de comparaître comme témoins devant les tribunaux locaux, leur témoignage doit être recueilli à leur domicile par un magistrat désigné *ad hoc*.

Dans les cas exceptionnels où la comparution personnelle du consul devant la juridiction civile ou criminelle serait jugée indispensable, le gouvernement territorial, si le consul refusait de déférer à l'invitation qui lui serait adressée de se présenter devant le juge compétent, aurait recours à la voie diplomatique.

ART. 9. — La demeure officielle des consuls et les locaux occupés par leur chancellerie et par leurs archives sont inviolables. Aucun officier de l'ordre administratif ou judiciaire ne pourra y pénétrer sous quelque prétexte que ce soit. Si un individu poursuivi par la justice locale s'est réfu-

gié au consulat, le consul devra le livrer sur la simple réquisition de l'autorité territoriale.

ART. 10. — Pour assurer spécialement l'inviolabilité des archives consulaires, un état descriptif des divers locaux composant la chancellerie du consulat sera, par l'entremise de la mission diplomatique, remis aux autorités du pays par l'agent étranger lors de son entrée en fonction. Et toutes les fois qu'il y aura transport de la chancellerie d'un immeuble dans un autre, ou changement important dans les dispositions matérielles de cette chancellerie.

Le dit état sera chaque fois l'objet d'une vérification contradictoire.

ART. 11. — Les consuls doivent s'abstenir de placer dans les archives et dans les locaux de leur chancellerie des documents et objets étrangers à leur service.

Les chancelleries consulaires, tout en restant distinctes des pièces servant à l'habitation du consul, peuvent être installées dans cette habitation.

ART. 12. — Si le consul, requis par l'autorité judiciaire, d'avoir à se désaisir de documents qu'il détient, se refuse à les délivrer, l'autorité administrative recourra au gouvernement territorial qui y donnera suite, s'il y a lieu, par la voie diplomatique,

ART. 13. — Les consuls sont dispensés de payer : 1° les impôts personnels directs et les taxes somptuaires; 2° les impôts généraux sur la

fortune, tant sur le capital que sur le revenu ; 3° les décimes de guerre.

ART. 14. — Les consuls peuvent placer au-dessus de la porte extérieure du consulat l'écusson des armes de leur nation avec cette inscription : « consulat de ».

Ils peuvent arborer le drapeau de leur pays sur la maison consulaire, aux jours de solennités publiques, à moins qu'ils ne résident dans la ville, où leur gouvernement est représenté par une mission diplomatique. Ils sont également autorisés à hisser ce drapeau sur l'embarcation qu'ils emploient dans l'exercice de leurs fonctions.

ART. 15. — Il est permis aux consuls de correspondre avec leur gouvernement et avec la mission politique de leur pays par dépêches télégraphiques chiffrées ou au moyen de courriers munis d'un passeport *ad hoc*.

Il leur est également loisible de confier leur correspondance officielle aux capitaines des navires nationaux ancrés dans le port de leur résidence.

En cas d'épidémie la purification des lettres destinées aux consuls a lieu en présence d'un délégué consulaire.

ART. 16. — En cas de décès ou d'empêchement imprévu, le consul sera remplacé par l'officier consulaire le plus élevé en grade après lui.

Cet officier, pendant sa gérance, jouira des immunités et privilèges attribués aux consuls par le présent règlement.

ART. 17. — Il n'est fait aucune différence, sous le rapport des immunités, entre les consuls généraux, les consuls et les vice-consuls.

Il s'entend que les agents de cette dernière catégorie, en tant que proposés à des vice-consulats doivent remplir les conditions de nationalités et autres prévues par le premier paragraphe de l'article premier du présent règlement.

Dans les cérémonies officielles, où ils sont convoqués, les consuls généraux, consuls, vice-consuls prendront rang, d'après leur grade, et dans chaque grade, d'après la date de leur entrée en fonction.

Les Agents consulaires

ART. 18. — Lorsque les actions en matière civile ou criminelle seront dirigées contre des agents consulaires, les tribunaux locaux seront compétents pour en connaître directement, sauf le cas où il serait établi par les dits agents, qu'ils ont agi en leur qualité officielle.

ART. 19. — Les agents consulaires sont exemptés des impôts afférents spécialement à l'immeuble ou à la partie de l'immeuble affecté à leur office consulaire, sauf cette exception, ils acquittent les autres impositions tant nationales que municipales.

ART. 20. — Les art. 10, 11, alinéas 1^{er}, 2^e et 3^e sont applicables aux agents consulaires, avec cette différence, en ce qui concerne l'art. 14, que l'écus-

son placé sur la porte extérieure de leur office portera l'inscription « agence consulaire de... ».

L'office des agents consulaires, y compris le local de leurs archives, devra toujours être séparé de leur comptoir ou bureau d'affaires personnelles.

ART. 21. — Les agents consulaires peuvent correspondre directement, à titre officiel, avec les autorités administratives et judiciaires de leurs circonscriptions respectives.

ALBERT LE GRAND

FIN

Vu : Le Doyen,

P. CAUWÈS

Vu : Le Président,

GEOUFFRE DE LAPRADELLE

VU

ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD



TABLE DES MATIÈRES

Introduction

	PAGES
Rôle et fonctions des agents diplomatiques.....	7
Rôle et fonctions des consuls.....	8

TITRE PREMIER

L'Ancien droit

Immunités des consuls de l'antiquité au traité de Westphalie.	15
De ce traité à nos jours	21

TITRE II

Le Droit actuel

CHAPITRE PREMIER

Généralités.....	31
Théorie des actes de fonction des consuls.....	36

CHAPITRE II

Les Consuls en pays de Chrétienté

PREMIÈRE PARTIE

	PAGES
Le Droit positif.....	45

DEUXIÈME PARTIE

Droit conventionnel.....	57
--------------------------	----

Paragraphe I.

L'inviolabilité des archives.....	62
-----------------------------------	----

Paragraphe II.

L'immunité personnelle.....	75
-----------------------------	----

Paragraphe III.

Dispense de l'obligation de comparaître comme témoin en justice	90
--	----

Paragraphe IV.

Exemption de certains droits et impositions.....	99
--	----

Paragraphe V.

Droit de suspendre un écusson au-dessus de sa porte et d'y arborer le pavillon national.....	109
---	-----

TROISIÈME PARTIE

	PAGES
De l'usage et de la clause de la nation la plus favorisée.....	115

CHAPITRE III

Les Consuls en Pays hors Chrétienté.....	120
---	------------

TITRE III

Le Droit Avenir	133
------------------------------	------------

Conclusion

Adoption du règlement sur les immunités consulaires, adopté par l'institut de droit international (séance du 26 septem- bre 1896).	145
--	-----

~~~~~  
ERRATA

Lire dans les Suffragants : PILLET au lieu de PILLER.  
Lire dans la Bibliographie : FUNCK-BRENTANO au lieu de BRENDANO

~~~~~


